



TESIS DOCTORAL

“LA PROTECCIÓN DEL SUELO POR PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA”

Autor:

Antonio Díaz Arroyo

Directores:

**Dr. Venancio Gutiérrez Colomina
Dr. Jesús Jordano Fraga**

Abril 2019

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	Pág. 20
--------------------------	----------------

INTRODUCCIÓN.....	Pág. 26
--------------------------	----------------

CAPÍTULO PRIMERO LA CONSIDERACIÓN DEL SUELO RURAL EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA.....	Pág. 35
--	----------------

I.	El suelo rural en la legislación española.	35
A.	El suelo rural en los orígenes de la normativa urbanística española.	35
B.	La Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.	41
C.	La Ley del Suelo de 1975 y su Texto Refundido de 1976.	51
1.	La nueva regulación del suelo.	51
2.	El desarrollo reglamentario del TRLS1976.	59
3.	La situación de la regulación del territorio previa a la Constitución Española de 1978.	63
D.	La Constitución Española de 1978.	66
E.	La Ley del Suelo de 1990 y el Texto Refundido de 1992.	70
1.	La actualización de la regulación territorial a nivel estatal.	70
2.	El suelo no urbanizable en el TRLS1992.	72
F.	La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo y la normativa estatal posterior.	79
G.	La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.	84
1.	La nueva consideración del suelo no urbanizable.	84
2.	El uso del suelo no urbanizable en la LRSV1998.	89
H.	Las modificaciones normativas posteriores relativas a la consideración del suelo no urbanizable.	92

I.	La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y sus Textos Refundidos.	98
1.	Un cambio de criterio en la regulación del suelo por la normativa estatal.	98
2.	El Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.	102
3.	El uso del suelo rural en el actual TRLS2015.	106
J.	La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.	112
1.	Objetivos y criterios para el desarrollo del medio rural.	112
2.	El carácter multidisciplinar de la LDSMR.	116
II.	El suelo rústico o no urbanizable en la normativa autonómica.	119
A.	Andalucía.	123
1.	La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía.	123
2.	La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.	132
B.	El suelo no urbanizable en el resto de Comunidades Autónomas.	143
1.	Aragón.	144
2.	Asturias.	147
3.	Islas Baleares.	152
4.	Islas Canarias.	158
5.	Cantabria.	165
6.	Castilla-La Mancha.	171
7.	Castilla y León.	178
8.	Cataluña.	186

9.	Extremadura.	193
10.	Galicia.	200
11.	La Rioja.	207
12.	Comunidad de Madrid.	211
13.	Región de Murcia.	216
14.	Comunidad Foral de Navarra.	221
15.	País Vasco.	226
16.	Comunidad Valenciana.	234
17.	Ceuta y Melilla.	241
III.	Consideraciones sobre el tratamiento de la normativa española sobre el suelo rústico o no urbanizable.	244
CAPÍTULO SEGUNDO	EL SUELO COMO ELEMENTO SUSCEPTIBLE DE PROTECCIÓN.....	Pág. 255
I.	La protección del entorno como criterio fundamental del desarrollo humano.	255
II.	El suelo como elemento territorial.	260
A.	La delimitación de los ámbitos de suelo protegido.	262
B.	La consideración material del suelo protegido.	264
1.	El suelo como elemento físico sujeto a protección.	264
2.	El suelo como elemento susceptible de titularidad dominical.	266
C.	La proyección espacial del suelo y su incidencia sobre los entornos protegidos.	269
III.	La concurrencia de valores como elemento caracterizador del suelo protegido. El carácter reglado del suelo no urbanizable de especial protección.	276

A.	La identificación de ámbitos protegidos por el proceso de planificación.	276
B.	La consideración reglada del suelo protegido.	279
C.	La discrecionalidad del planificador en la consideración del suelo rural.	284
D.	La graduación del sistema de calificación del suelo protegido.	288
IV.	La evaluación ambiental de los instrumentos de planificación.	291
A.	La exigencia de evaluación ambiental en el proceso de planificación.	291
B.	La omisión de la evaluación ambiental como causa de nulidad de los instrumentos de planificación.	298
1.	La ausencia de evaluación ambiental como causa formal de nulidad.	298
2.	La vinculación del contenido de la evaluación ambiental sobre los instrumentos de planificación.	301
C.	El contenido material de los procesos de evaluación ambiental.	306
D.	Las posibles disfunciones del proceso de planificación derivadas de su evaluación ambiental.	310
V.	La intensidad de la presencia de valores como elemento determinante de su necesidad de protección.	316
VI.	El principio de "no regresión" del suelo de especial protección.	327
A.	El concepto de no regresión en la ordenación del territorio.	327
B.	Consideración jurisprudencial del principio de no regresión.	329
C.	Supuestos de imposición normativa del principio de no regresión.	335
D.	Su aplicación ante actuaciones irregulares consolidadas.	338
VII.	Los valores a proteger especialmente en el suelo rural. Definición normativa.	341

A.	Los valores ambientales.	345
B.	El dominio público por naturaleza o ambiental.	354
1.	Definición y régimen legal.	354
2.	La delimitación del dominio público por naturaleza. El deslinde.	359
3.	Efectos de la declaración de los bienes del dominio público por naturaleza.	362
4.	La posible concurrencia de ámbitos de protección.	365
C.	Los valores paisajísticos.	369
1.	La consideración paisajística del territorio.	371
a.	<i>Aspectos generales de la incidencia del paisaje en el territorio.</i>	371
b.	<i>La regulación española sobre el paisaje en su concepción general.</i>	375
2.	El paisaje como valor determinante de la especial protección del suelo.	383
3.	Referencias jurisprudenciales al paisaje como elemento determinante de la protección del suelo.	395
D.	Los valores culturales, históricos, arqueológicos y científicos.	397
1.	La normativa española sobre patrimonio histórico.	400
2.	Especial referencia a las Zonas Arqueológicas.	406
3.	Los valores científicos.	414
E.	Los denominados valores productivos o de naturaleza económica.	417
1.	Los valores agrícolas, ganaderos y forestales.	421
a.	<i>La proyección económica de los valores forestales.</i>	422
b.	<i>Los usos agropecuarios como elementos consustanciales al entorno rural.</i>	424
2.	Otros valores de naturaleza económica.	434

a.	<i>El valor cinegético.</i>	435
b.	<i>El valor minero.</i>	438
c.	<i>Especial referencia a la explotación de hidrocarburos mediante la técnica de la fractura hidráulica.</i>	445
d.	<i>Otros valores o riquezas naturales.</i>	452
VIII.	Las vías pecuarias.	454
A.	Las vías pecuarias como bienes de dominio público.	455
B.	La incidencia de las vías pecuarias sobre la ordenación territorial.	462
C.	Los denominados "camino naturales".	468
IX.	La protección de infraestructuras, dotaciones, servicios o equipamientos.	471
A.	Regulación y características principales.	471
B.	Consideración jurisprudencial.	477
X.	Los riesgos del territorio como condiciones determinantes de su especial protección.	480
A.	Los riesgos naturales.	484
B.	Especial referencia al riesgo de inundabilidad del territorio.	491
1.	Delimitación de las zonas inundables.	491
2.	Limitaciones de usos autorizados en las zonas inundables.	498
3.	Referencias jurisprudenciales a la delimitación de zonas en riesgo de inundabilidad.	504
C.	Los riesgos tecnológicos.	509
D.	La consideración de los suelos contaminados.	514
1.	Definición y forma de declaración.	514
2.	Sus efectos sobre la ordenación del suelo.	517

XI.	La improcedencia de la transformación del suelo.	523
A.	Definición normativa.	523
B.	La discrecionalidad como elemento caracterizador de este ámbito de actuación de la planificación.	528
C.	La incidencia de la ordenación territorial en la determinación de los ámbitos de suelos no aptos para urbanizar.	531
XII.	Consideraciones sobre el suelo como ámbito de protección.	537
CAPÍTULO TERCERO	LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO.....	Pág. 541
I.	Consideraciones previas.	541
A.	Definición terminológica.	541
B.	Definición jurídica.	546
1.	El planeamiento como instrumento de ordenación con valor normativo.	546
2.	Cuestiones problemáticas sobre la consideración jurídica de los planes y propuestas doctrinales.	552
II.	La función planificadora y el principio de autonomía local.	557
III.	La publicación de los instrumentos de planeamiento como requisito necesario para su efectividad.	565
IV.	El contenido de los instrumentos de planificación del territorio.	572
V.	El proceso de planificación territorial.	577
A.	Criterios del proceso de planificación.	577
B.	Especial referencia al criterio de sostenibilidad.	582
1.	Elementos caracterizadores del criterio de sostenibilidad de carácter territorial.	586
2.	Elementos de carácter urbanístico.	589

3.	Aplicación práctica del principio de sostenibilidad territorial.	592
C.	Los diferentes ámbitos de evaluación de la sostenibilidad del territorio.	596
D.	La verificación de los procesos de evaluación de la sostenibilidad del territorio.	599
VI.	Fases del proceso de planificación.	605
A.	Descripción del entorno.	609
B.	Análisis del territorio.	617
1.	Características generales.	617
2.	Estudio de distintos supuestos de documentación del análisis territorial en los instrumentos de planificación.	623
C.	Definición de ámbitos territoriales.	632
D.	Formulación de las propuestas de ordenación.	636
1.	Consideraciones previas.	636
2.	Análisis práctico.	640
a.	<i>Formulación de propuestas de ordenación en los instrumentos de ordenación territorial.</i>	640
b.	<i>Formulación de propuestas de ordenación en los instrumentos de planificación urbanística.</i>	648
c.	<i>Criterios de actuación exigibles en la formulación de propuestas de ordenación.</i>	660
E.	Delimitación de tipos de suelos (y de entornos protegidos).	664
1.	Principios de actuación en la identificación de tipos homogéneos de suelo.	664
2.	Ejemplos de zonificación en los instrumentos de ordenación territorial.	671
3.	Ejemplos de clasificación de suelo en los instrumentos de ordenación urbanística.	682
a.	<i>Distribución del suelo en instrumentos de planificación urbanística de grandes núcleos de población.</i>	682

b.	<i>Zonificación del territorio en ámbitos condicionados por la incidencia de la planificación territorial.</i>	691
c.	<i>Clasificación del suelo en planificaciones sin previa ordenación territorial pormenorizada</i>	697
d.	<i>La clasificación del suelo procedente de otras figuras de planificación.</i>	704
F.	Generación del texto normativo del documento.	708
VII.	La evaluación del cumplimiento de los instrumentos de planificación.	714
VIII.	Especial referencia a los instrumentos de protección de las zonas litorales.	720
A.	Naturaleza y objetivos generales.	720
B.	La nulidad formal del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.	724
C.	Estructura y contenidos fundamentales de estos instrumentos de planificación.	729
D.	Efectos de la ordenación propuesta sobre el resto de instrumentos de planificación.	735
E.	Zonificación.	740
F.	La ordenación de los nuevos espacios protegidos.	749
G.	La incidencia de estos instrumentos en la ordenación territorial.	755
IX.	Consideraciones finales. La importancia de la planificación en la protección del territorio.	760
CAPÍTULO CUARTO	LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO AMBIENTAL.....	Pág. 769
I.	La normativa española sobre el patrimonio natural y la biodiversidad.	769
A.	La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.	769
B.	La custodia del territorio.	774
C.	La colaboración interadministrativa como estrategia fundamental de la protección ambiental.	778

II.	Los espacios naturales protegidos en España.	781
A.	Categorías de espacios naturales protegidos en la legislación española.	785
B.	Características generales de los espacios naturales protegidos.	787
III.	Los Parques Nacionales.	792
A.	Definición y características fundamentales.	792
B.	Efectos legales de la declaración de un territorio como Parque Nacional.	795
C.	La vinculación de su régimen jurídico sobre los instrumentos de planeamiento territorial.	798
D.	La Red de Parques Nacionales de España.	800
IV.	La planificación ambiental española.	804
A.	Regulación normativa.	804
B.	Instrumentos sectoriales de planificación ambiental.	806
C.	Otras figuras afines.	811
V.	Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN).	818
A.	La prioridad de los PORN sobre el resto de instrumentos de planificación territorial.	822
B.	La tramitación administrativa de los PORN.	829
C.	La incidencia del aspecto temporal en la aprobación de los PORN.	834
D.	Medidas adicionales de protección cautelar.	839
E.	Impugnación de los PORN.	842
VI.	Los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG).	844
A.	Naturaleza y características generales.	844

B.	La importancia del PRUG en los Parques Nacionales.	847
C.	Los PRUG en el sistema de planificación territorial español.	850
D.	El proceso de formulación del PRUG.	856
VII.	La Red Ecológica Europea Natura 2000.	858
A.	Declaración de los espacios de la Red Natura 2000.	862
B.	La planificación de la Red Natura 2000.	865
1.	La exigencia de planificación de los espacios de la Red Natura 2000.	865
2.	Características singulares de la planificación de la Red Natura 2000.	867
3.	La consideración de los espacios incluidos en la Red Natura 2000 a efectos urbanísticos.	871
C.	Evaluación de actuaciones sobre los ámbitos de la Red Natura 2000.	873
1.	Las medidas preventivas impuestas por el artículo 6 de la Directiva de hábitats.	873
2.	Las medidas compensatorias a establecer para la autorización de un proyecto sobre la Red Natura 2000.	881
D.	Seguimiento y vigilancia de la Red Natura 2000.	886
1.	Los sistemas de control administrativo de los espacios naturales de la Red Natura 2000.	886
2.	La alteración de los límites espaciales de los ámbitos de la Red Natura 2000.	891
E.	Afecciones provocadas por la Red Natura 2000.	895
1.	Su consideración territorial.	895
2.	Las repercusiones sobre los titulares de los suelos incluidos en la Red Natura 2000.	898
VIII.	Otras figuras de protección de espacios naturales.	904

IX.	Los instrumentos de planificación ambiental regulados por la normativa sectorial.	911
X.	Consideraciones sobre la planificación ambiental en España.	922
CAPÍTULO QUINTO	LOS EFECTOS DE LA PROTECCIÓN DEL SUELO.....	Pág. 932
I.	Introducción. Consecuencias de la declaración del suelo como especialmente protegido.	932
A.	El establecimiento de un régimen de protección singular para los suelos protegidos.	932
B.	Consecuencias jurídicas directas asociadas a la especial protección del suelo.	935
II.	El régimen jurídico de los suelos protegidos.	939
III.	Los usos autorizados en el suelo protegido.	945
A.	Los usos tradicionales del suelo no urbanizable.	947
1.	Los usos agrarios.	948
2.	Los usos ganaderos.	957
3.	Los usos forestales y medioambientales.	964
a.	<i>Descripción y contenido.</i>	964
b.	<i>Tipos de montes en función de su aprovechamiento.</i>	967
c.	<i>Regulación de los usos autorizados en los montes y zonas forestales.</i>	969
d.	<i>El control de la alteración de los usos forestales.</i>	975
4.	Los usos cinegéticos y piscícolas.	978
a.	<i>Perspectiva actual.</i>	978
b.	<i>Su consideración en los instrumentos de planificación sobre el territorio.</i>	981

c.	<i>Su tratamiento jurisprudencial.</i>	984
5.	Los usos extractivos.	986
a.	<i>Consideración jurídica y ambiental.</i>	986
b.	<i>Su tratamiento por los instrumentos de planificación territorial.</i>	990
c.	<i>La evolución de su consideración jurisprudencial.</i>	992
B.	La autorización de construcciones vinculadas a los usos del suelo protegido.	998
1.	Caracterización legal.	998
2.	Especialidades procedimentales de la autorización de construcciones en suelo no urbanizable.	1002
3.	Ejemplos de regulación de estas construcciones en los instrumentos de planificación.	1007
C.	Las construcciones residenciales en suelo protegido.	1010
1.	Los asentamientos colectivos en suelo rural.	1014
2.	La vivienda aislada vinculada al uso primario del suelo.	1016
a.	<i>Regulación normativa y naturaleza.</i>	1016
b.	<i>Su consideración en los instrumentos de planificación.</i>	1021
3.	La vivienda rural no vinculada al uso del suelo.	1026
4.	Los procesos de regularización de construcciones en suelo no urbanizable.	1031
a.	<i>Objeto y fundamentación.</i>	1031
b.	<i>Especial referencia al proceso de regularización en Andalucía.</i>	1033
c.	<i>Apreciación crítica.</i>	1036
5.	Los alojamientos colectivos de trabajadores en suelo no urbanizable.	1040

D.	La autorización de usos no vinculados al suelo rural.	1046
1.	Consideraciones generales.	1046
2.	Condiciones para la autorización de los usos no vinculados a la naturaleza rural del suelo.	1050
a.	<i>Compatibilidad con el régimen aplicable al tipo de suelo rural.</i>	1050
b.	<i>Tramitación de un procedimiento específico de autorización.</i>	1053
c.	<i>La necesidad de implantación de la actividad en el suelo rural.</i>	1058
d.	<i>La concurrencia de causas de interés público o social en su ubicación en suelo rural.</i>	1061
e.	<i>Su contribución a la ordenación y el desarrollo rural.</i>	1066
f.	<i>La ausencia de riesgo de formación de nuevos núcleos de población.</i>	1069
g.	<i>Su carácter específico o de intervención singular.</i>	1071
h.	<i>Su promoción pública o privada.</i>	1073
i.	<i>La obligación de abono de la prestación compensatoria y de garantizar la restauración del territorio.</i>	1074
E.	Las actuaciones de interés general, regional o supramunicipal.	1078
1.	Regulación y naturaleza jurídica.	1078
2.	Ámbitos de actuación.	1083
3.	Procedimientos de control.	1086
F.	La división y segregación del suelo protegido.	1091
IV.	Los deberes asociados a los suelos protegidos.	1099

A.	Los deberes derivados de la propiedad sobre bienes inmuebles.	1099
B.	Los deberes asociados a la propiedad de suelo rural.	1101
C.	La obligación de reparación de los daños ambientales.	1104
V.	Los efectos legales derivados de la protección del suelo.	1107
A.	Los efectos de naturaleza administrativa derivados de la protección del suelo.	1108
1.	La nulidad de autorizaciones administrativas para la ejecución de actuaciones incompatibles con la protección del suelo.	1109
2.	La actuación restauradora del territorio.	1115
a.	<i>Singularidades de la restauración territorial de los suelos protegidos.</i>	1115
b.	<i>Personas obligadas a efectuar las actuaciones de restauración del territorio.</i>	1120
3.	La actuación sancionadora frente a la comisión de infracciones urbanísticas.	1123
a.	<i>Naturaleza jurídica y principios reguladores.</i>	1123
b.	<i>La aplicación del principio non bis in ídem.</i>	1128
c.	<i>La exclusión del beneficio económico obtenido por la infracción urbanística.</i>	1131
B.	Los efectos jurídico-civiles derivados de la protección del suelo.	1133
1.	La declaración de obra nueva sobre suelos protegidos.	1134
2.	El control registral de las parcelaciones en suelos protegidos.	1139
3.	Especialidades derivadas de la protección del suelo en las transmisiones de fincas.	1145
a.	<i>La acreditación de la condición urbanística del suelo protegido.</i>	1146

b.	<i>La existencia de obligaciones urbanísticas pendientes de realizar y exigibles por aplicación de la normativa urbanística vigente.</i>	1147
VI.	Las consecuencias penales de los actos en contra de la protección del suelo.	1150
A.	Consideraciones generales.	1150
1.	El bien jurídico protegido en los delitos en contra de la protección del suelo.	1150
2.	La descripción del tipo penal.	1153
B.	El reconocimiento de la protección del suelo como elemento configurador del tipo agravado del artículo 319.1 del CP.	1157
C.	Elementos caracterizadores de las actuaciones delictivas en suelos protegidos.	1161
1.	Las actuaciones materiales sancionables penalmente.	1162
2.	Los actos sobre el territorio no autorizables a efectos penales.	1165
3.	La consideración penal del suelo no urbanizable.	1173
D.	La demolición de las construcciones derivada de la sanción por delito urbanístico.	1176
1.	Criterios jurisprudenciales para considerar la procedencia de la demolición de las construcciones ilegales.	1178
2.	La posible incidencia de la regularización de construcciones por el transcurso del tiempo.	1182
E.	Los delitos sobre suelos protegidos cometidos desde la Administración Pública.	1186
F.	Otros delitos relacionados con la protección del territorio.	1190
1.	Los delitos ambientales y de protección de recursos los naturales y culturales.	1190
a.	<i>Delitos contra el patrimonio y los recursos naturales del entorno.</i>	1191

b.	<i>Delitos relativos a la protección de la flora, fauna y animales domésticos.</i>	1195
2.	Especial referencia a los delitos por la provocación de incendios forestales.	1196
3.	La aplicación del principio de prevención en los delitos ambientales.	1202
VII.	Las repercusiones económicas de la protección del suelo.	1204
A.	La valoración del suelo rural sujeto a especial protección.	1206
1.	Sistema de valoración del suelo rural a efectos administrativos.	1207
2.	La aplicación de factores de corrección en la valoración del suelo rural.	1212
B.	La exigencia de responsabilidad administrativa derivada de la protección del suelo.	1218
1.	La responsabilidad administrativa por el ejercicio de las potestades públicas de ordenación territorial.	1220
2.	Supuestos legales de responsabilidad administrativa.	1223
3.	La responsabilidad por la declaración de espacios naturales protegidos.	1231
a.	<i>Supuestos indemnizatorios por las limitaciones impuestas al territorio.</i>	1231
b.	<i>La expropiación de los terrenos incluidos en espacios naturales protegidos.</i>	1235
VIII.	Consideraciones sobre los efectos asociados a la protección del territorio.	1238
CONCLUSIONES.....		Pág. 1245
BIBLIOGRAFÍA.....		Pág. 1280
JURISPRUDENCIA ANALIZADA.....		Pág. 1380

ABREVIATURAS

<i>Apud</i>	En la obra de.
Art.	Artículo.
BIC	Bien de Interés Cultural.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
Cap.	Capítulo.
CE1978	Constitución Española de 1978.
CENDOJ	Centro de Documentación Judicial.
Cfr.	Confrontar / comparar.
CP	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado.
DOE	Diario Oficial de Extremadura.
ECLI	Identificador Europeo de Jurisprudencia.
Ed.	Edición.
Ed. el.	Edición electrónica.

EDJ	El Derecho - Repertorio Jurisprudencial.
FD	Fundamento de Derecho.
Fig.	Figura.
LA LEY	La Ley - Repertorio Jurisprudencial.
LDSMR	Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.
LEA	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LMN	Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.
LM	Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.
LMEA	Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias.
LOTA	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
LPHA	Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.

PHE	Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
LPN	Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.
LPNYB	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
LRSC	Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados.
LRSV1998	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
LS1956	Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LSCM	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.
LSG	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia.
LSH	Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.
LVP	Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.
NNSS	Normas Subsidiarias de Planeamiento.
Núm.	Número.
<i>Op. cit.</i>	Obra citada.
Pág./s.	Página/s.
PATIVL	Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana

PESC	Plan Territorial Especial del Suelo No Urbanizable de Costas de Asturias.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbanística.
POM	Plan de Ordenación Municipal.
PORF	Plan de Ordenación de los Recursos Forestales.
PORN	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
POTAD	Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana.
POTAUM	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga.
POTCG	Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar.
POTLOH	Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva.
PPCLA	Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.
PRUG	Plan Rector de Uso y Gestión.
RAE	Real Academia Española de la Lengua.
RDPH	Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.
Rec.	Recurso.

RGU	Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
RJ	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi.
ROJ	Repertorio de Jurisprudencia del Consejo General del Poder Judicial.
RPU	Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
RVLS	Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo.
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional.
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial.
SNU	Suelo no urbanizable.
SNUEP	Suelo no urbanizable de especial protección.
Ss.	Siguientes.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
STSJCE/UE	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea.

TRLOTAU	Decreto 1/2010, de Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
TRLS1976	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
TRLS1992	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
TRLS2008	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.
TRLS2015	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
Vid.	Ver.
ZIDN	Zona de Interés para la Defensa Nacional.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto el análisis, estudio y valoración de la protección del suelo rural o no urbanizable por los sistemas de planificación vigentes en la normativa española actual, teniendo en consideración el tratamiento que estos procesos otorgan al suelo rural en general, pero tomando como centro de atención principal el sistema por los que se identifican los diferentes ámbitos de suelo especialmente protegido y el modo por el que se establece su régimen jurídico singularizado.

De acuerdo con esta premisa, esta tesis doctoral se plantea con la finalidad de identificar y analizar en profundidad los procesos por los que los diferentes instrumentos de planeamiento tratan de ordenar el territorio en sus diferentes aspectos y, en concreto, los procedimientos mediante los que delimitan los ámbitos de suelo que deben ser sometidos a un régimen singularizado en función de los valores naturales, patrimoniales o culturales presentes en los mismos o, en otro caso, de los elementos y situaciones coyunturales que así lo demanden, todo ello conforme determine la normativa aplicable en cada zona concreta del territorio nacional.

Aparte de lo anterior, el presente estudio también trata de determinar los efectos que se derivan de la protección del territorio, describiendo las singularidades que presentan los distintos regímenes en los que se estructura el tratamiento del suelo rural, tanto en lo que respecta a las condiciones específicas dispuestas para cada territorio en concreto, como en lo relativo a los efectos que automáticamente se producen por la propia declaración del suelo como especialmente protegido y que en su mayor parte no dependen del medio por el que ésta se produce.

La elección de esta materia tiene en consideración la importancia que de forma creciente presenta el tratamiento del suelo rural o no urbanizable en la normativa española y, en general, en la propia sociedad contemporánea, como parte muy importante de la protección del medio ambiente y del entorno que

cada vez presenta una mayor incidencia en todos los ámbitos de la actividad humana. Dentro de esta creciente preocupación ambiental de la sociedad, sin duda mantiene un lugar preferente la preservación de los entornos rurales y ambientalmente destacables, en función de la convicción cada vez más generalizada por la que se estima imprescindible la protección de los entornos ambientalmente más destacados y los que presenten una estructura más sensible a las posibles afecciones derivadas de la actividad humana.

La necesaria protección de los entornos rurales presenta, junto con esta vertiente de preservación muy importante y destacada, una serie de efectos que inciden y afectan a los ciudadanos, fundamentalmente a los titulares del suelo protegido, que es preciso considerar igualmente en su justa medida, de manera que el análisis de la protección del suelo obtenga una imagen fiel y completa de todas sus repercusiones. En este sentido, si la protección del medio rural presenta un indudable interés general, reconocido constitucionalmente en el artículo 45 de la Carta Magna, la introducción de las medidas precisas para alcanzar este objetivo también conlleva una serie de limitaciones que van a afectar a los intereses particulares de los propietarios de los suelos protegidos, que también deben ser analizadas como elementos integrantes del régimen de especial protección del territorio.

En definitiva, se trata de obtener un retrato global y omnicomprendivo de todos los ámbitos que se ven afectados por la protección del territorio, tanto en su vertiente positiva de protección del suelo con valores naturales de importancia, como en su vertiente negativa o, cuanto menos restrictiva, que deriva del régimen limitativo que inevitablemente se impone a los titulares de derechos estos suelos protegidos y que se plasma en la práctica en una sensible reducción de la aptitud del territorio para albergar usos y actividades, que suele incidir de forma directa en su valoración económica.

La acreditación de esta doble vertiente de la protección del territorio ha derivado en la introducción de nuevos criterios en el tratamiento del suelo rural

y principalmente del especialmente protegido, de entre los que puede destacarse el de desarrollo sostenible como elemento modulador de las limitaciones impuestas a los regímenes de preservación del territorio. En base a la consideración de este criterio, se pretende realizar un análisis de estas nuevas medidas de protección del suelo, que se adoptan tomando en consideración la necesidad de dotar a los pobladores de los entornos rurales, y especialmente de los espacios protegidos, de los medios de generación de actividad económica que eviten que la introducción de las medidas de protección del territorio suponga un elemento añadido por el que se produzcan o aceleren procesos no deseados como el de la despoblación, que también afecta en gran manera al mantenimiento del suelo rural y de sus usos tradicionales.

Para lograr los objetivos de este trabajo se plantea la realización de un estudio descriptivo de los diversos elementos que confluyen en la protección del territorio por los procesos de planificación, partiendo de la realidad normativa española y su diáspora regulatoria motivada por la atribución constitucional de las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo a las Comunidades Autónomas, quedando en manos del Estado las competencias sectoriales que incidan sobre la planificación territorial, principalmente las de naturaleza ambiental. En segundo lugar, se toma en consideración el suelo como elemento material susceptible de protección, analizando tanto su propia realidad física como los valores y elementos por los que puede demandar su singular protección, conforme a los criterios genéricos dispuestos por la normativa aplicable en cada ámbito territorial.

Tras la consideración de ambos elementos, el trabajo se centra en analizar los procesos de planificación, mediante la identificación de sus fases fundamentales y los sistemas por los que se determinan los ámbitos de suelos protegidos y se disponen sus regulaciones específicas. Esta fase presenta un carácter eminentemente práctico, al incorporar el estudio de diferentes supuestos de instrumentos de planificación, seleccionados en función de

diversos criterios como son su alcance (planificación territorial o urbanística), la actualización de sus contenidos (instrumentos formulados en fecha reciente y otros con cierta antigüedad aunque adaptados formalmente a la normativa vigente) o por sus condiciones de elaboración, distinguiendo entre documentos de planificación urbanística que se gestaron con la ayuda previa de un instrumento de ordenación territorial aplicable sobre su territorio o, por el contrario, los que se formularon sin esta vinculación previa.

La finalidad de esta fase es determinar el grado de aplicación con el que los diferentes instrumentos de planificación se adaptan a los requerimientos teóricos exigidos para este tipo de documentos y, en base a las características de cada uno de ellos, concluir en qué condiciones los documentos presentan un mayor nivel de excelencia en su formulación. Esta última conclusión se realiza siempre condicionada a la realidad práctica de todo proceso de planificación, por la que el mayor o menor éxito de las medidas de ordenación impuestas solo puede verificarse tras analizar su aplicación efectiva, cuestión por la que se requiere su estudio tras varios años de implementación de sus determinaciones.

Posteriormente, con objeto de abordar con plenitud el sistema de protección del territorio, se abordan los medios y sistemas de preservación de los espacios naturales presentes en el territorio, analizando los instrumentos de planificación ambiental y otros de naturaleza sectorial que tienen como objetivo delimitar espacios singulares dentro de los distintos entornos rurales y establecer sobre ellos diferentes ámbitos de regulación en función de su respectivo alcance. Estos instrumentos presentan una evidente conexión con el objeto principal del presente trabajo, debido a que constituyen supuestos específicos de instrumentos de protección del territorio que, con carácter general, establecen vinculaciones directas sobre los instrumentos de planificación territorial o urbanística que despliegan sus efectos sobre un mismo ámbito geográfico, y que éstos deben reconocer sin efectuar sobre los ellos alteraciones significativas salvo excepciones muy determinadas.

Para finalizar todo este proceso de análisis de la protección del territorio, se incluye un estudio de los efectos que derivan de esta declaración para el propio suelo afectado como para sus titulares, distinguiendo entre los citados efectos directos que derivan de la propia consideración del territorio como tal suelo protegido, de los que se establecen en concreto para cada espacio superficial delimitado en función de su situación material y los motivos por los que se adoptó la decisión de someter su ámbito a un régimen de protección singular. Con ello se pretende establecer una visión general de las repercusiones jurídicas y socioeconómicas que presenta la declaración de especial protección de un territorio, asumiendo que la especificidad de esa parte singular que presenta todo régimen de preservación del territorio impide realizar un tratamiento integral de la cuestión, pero puede estimarse de forma significativa al abordar un amplio abanico de supuestos prácticos.

Sobre el tratamiento que se realiza de estas cuestiones durante toda la tesis se pueden destacar varios aspectos, como pueden ser los relativos a la alusión a los principales tratadistas sobre las distintas materias abordadas, en un intento de exponer los distintos puntos de vista sobre cada cuestión analizada y, además, desde diferentes ámbitos, por lo que se cuenta entre las alusiones realizadas con citas a juristas, arquitectos, geógrafos, sociólogos, historiadores y, en general, todo un variado elenco de profesionales cuya participación en la función planificadora es fundamental para otorgar una visión completa de la ordenación a realizar sobre el territorio. No obstante, cabe resaltar que el elemento principal sobre el que se analizan los diversos temas en la tesis doctoral es su vertiente jurídica, por lo que todos los elementos se presentan bajo el contraste de la jurisprudencia que ha estudiado sus distintas vertientes, intentando aportar los posicionamientos más generalmente aceptados y, sobre todo en los aspectos más controvertidos, los más recientes.

Conforme a esta disposición el trabajo se estructura en cinco capítulos, comenzando por el que realiza una exposición de la evolución de la normativa

española sobre el suelo rural, desde los inicios de la regulación urbanística nacional hasta las recientes leyes sectoriales ya formuladas tras la distribución constitucional de las competencias que ha supuesto la dispersión normativa a la que se ha hecho referencia. Se incluye una descripción de las distintas normativas autonómicas vigentes sobre la ordenación territorial y el urbanismo, destacando en cada una de ellas los sistemas de planificación que desarrollan para el territorio sobre el que despliegan sus efectos, junto con la consideración del suelo rural y de los diversos tipos que pueden diferenciarse dentro de su misma clase.

El capítulo segundo es el que trata al suelo como elemento material susceptible de protección, analizando en el mismo los diversos aspectos del territorio que entran en consideración en los procesos de planificación y, en particular, los que requieren o motivan una consideración específica en forma de regulación singularizada, y que en definitiva conllevan la declaración de especial protección del territorio en el que se identifican.

El capítulo tercero es en el que se aborda el proceso de planificación y se diferencian las distintas fases que debe incorporar al objeto de procurar una correcta ordenación del ámbito territorial determinado, conteniendo las referencias a los distintos instrumentos que se han considerado como ejemplos de los procesos identificados. Por su parte, el capítulo cuarto recoge una exposición de los distintos tipos de instrumentos de planificación ambiental que inciden y vinculan a los procesos de planificación territorial, sobre todo en lo relativo al tratamiento del suelo no urbanizable, incluyendo referencias a otros instrumentos sectoriales que presentan igualmente una incidencia notable sobre la regulación del suelo rural y su consideración por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Finalmente, el capítulo quinto aborda la fundamental cuestión relativa a los efectos derivados de la protección del territorio, analizando las posibles limitaciones que pueden establecerse en cuanto a su régimen de usos

urbanísticos autorizados, cuestión que vendrá mediatizada en cada caso en función de los motivos por los que se dispone la protección del territorio. Además, como se ha apuntado, se trata de analizar el mecanismo jurídico de la protección del suelo en su aspecto general, por lo que se incluyen las referencias a los efectos legales derivados de la propia declaración administrativa por la que un suelo pasa a considerarse sujeto a especial protección.

La presente tesis doctoral se culmina con un apartado específico en el que se formulan las conclusiones extraídas de los distintos análisis realizados, recogidas sobre la base de la distribución de los asuntos abordados a la que se ha hecho referencia, si bien, debido a la integración que presentan los aspectos analizados algunas de ellas presentan perfiles relativos a más de uno de los capítulos en los que se estructura el trabajo realizado.

Sobre este punto es preciso destacar que debido a la amplitud de la materia objeto de estudio y la de los aspectos que sobre la misma han sido analizados, las conclusiones formuladas no pueden alcanzar la concreción que hubiera sido deseable, siendo planteadas con arreglo a criterios generales y que deberán ser objeto de un desarrollo posterior, tanto en lo que respecta a su posible implementación como en el análisis que, a su vez, deba realizarse de su efectividad práctica. No obstante, se estima que las conclusiones y reflexiones planteadas al final del trabajo sirven de epílogo sintetizador de las cuestiones surgidas a lo largo de todos los aspectos analizados, constituyendo un resumen de los elementos discutibles o controvertidos del proceso planificador en general y del tratamiento del suelo rural en particular.

En este último aspecto es donde el trabajo trata de profundizar su análisis, poniendo en evidencia la necesidad de justificar adecuadamente las decisiones adoptadas en relación con la ordenación de los suelos rurales, debido a que lejos de suponer una cuestión “residual” en relación con la planificación de los suelos urbanos y urbanizables (como de hecho se ha considerado

tradicionalmente), hoy por hoy suponen un elemento fundamental en la ordenación territorial, tanto en lo que respecta a la vertiente ambiental que supone su preservación, como en lo que se refiere a la potencialidad de los entornos rurales para albergar usos y actividades, que deben convertirse en motores de la realidad socioeconómica de muchas áreas rurales españolas con el objetivo de implementar los criterios de desarrollo ambiental y socioeconómico sostenible, que en un futuro próximo deben presidir el tratamiento del suelo no urbanizable en todo el territorio nacional.

Para finalizar este apartado introductorio se debe apuntar que las referencias normativas, alusiones jurisprudenciales, citas doctrinales recogidas y, en general, la revisión de los argumentos sostenidos en el presente trabajo, se han cerrado a fecha 1 de abril de 2019. Por lo tanto, delimitados los aspectos sobre los que versa la tesis doctoral proyectada y las pretensiones con las que se aborda su análisis, procedemos a su exposición con la esperanza no solo de no defraudar con su contenido, sino de servir de elemento de reflexión sobre los aspectos analizados y las cuestiones en las que se hace referencia expresa por su importancia o especial incidencia.

Como ya expuse en un trabajo anterior, pero entiendo procedente reiterar en el presente por su mayor importancia, espero que el lector que por cualquier circunstancia se adentre en la lectura del presente documento pueda aprovechar al menos parte de su contenido en su labor cotidiana, ya sea ésta doctrinal o de aplicación práctica de la ordenación territorial o del urbanismo, lo que sin duda supondría el mejor título que podría obtener de las largas horas dedicadas a la realización de esta tesis doctoral.

Debo reconocer expresamente en este punto la labor de dirección de esta tesis realizada por los reputados juristas, don Venancio Gutiérrez Colomina, Secretario General del Excmo. Ayuntamiento de Málaga y Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga y don Jesús Jordano Fraga, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, que desde

su posición de acreditados administrativistas, tanto a nivel teórico como práctico, han sabido orientar el estudio realizado para alcanzar los objetivos pretendidos. Espero que el resultado no defraude sus expectativas y la inestimable dedicación de tiempo y esfuerzo que han asumido con la codirección del presente trabajo, de lo que quedo en perpetua deuda y agradecimiento, ya que sin su labor no hubiera sido posible la culminación de este proyecto.

CAPÍTULO PRIMERO

LA CONSIDERACIÓN DEL SUELO RURAL EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA

I. EL SUELO RURAL EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA.

A. El suelo rural en los orígenes de la normativa urbanística española.

Toda aproximación al estudio del Urbanismo, del Derecho Urbanístico o, en términos más generales, a la regulación del territorio y su ordenación en España¹ debe partir de la consideración de varias normas aprobadas en el siglo XIX, debido a que es en esta época en la que debemos fijar, cuanto menos², los orígenes de la actividad urbanística en el territorio nacional. Del análisis de estas normas decimonónicas se constata el diferente tratamiento otorgado inicialmente por las mismas a las distintas clases de suelo debido a que, en los albores de la regulación de la ordenación territorial nacional, la normativa tendía a intentar dar respuesta a los problemas existentes en la sociedad del momento y que, de forma casi exclusiva, se centraban en la ordenación de las incipientes aglomeraciones urbanas³.

Esta realidad determinaba que las normas que inicialmente se promulgaron sobre esta materia se centraban en el saneamiento y ensanche de las poblaciones, cuestión fundamental en un momento histórico (finales del siglo XIX y principios del siglo XX) en el que se producía una constante migración de habitantes desde las zonas rurales hasta los entornos urbanos más pujantes industrialmente⁴. En este contexto histórico es fácil suponer que la regulación

¹ Vid. LÓPEZ DE LUCIO, Ramón (1997, pág. 80).

² Para este autor, el punto de inicio de la disciplina en España puede situarse a mediados del siglo XIX, aunque entiende que bien se podría afirmar que las técnicas de ordenación voluntaria de los entornos humanos son tan antiguas como las propias grandes civilizaciones que jalonan la historia de nuestra especie.

³ Es sintomático que el propio vocablo “urbanismo” procede etimológicamente del latín “*urbs-urbis*” que puede traducirse por población o ciudad.

⁴ Un estudio bastante exhaustivo sobre la evolución histórica de la normativa estatal sobre urbanismo se contiene en la obra “Historia de la Legislación Urbanística” LORA-TAMAYO

del suelo rural presentaba mucho menor interés para el legislador español del momento, centrado en solucionar los graves problemas que presentaban las conurbaciones urbanas que en esos momentos se estaban gestando en determinadas zonas de España⁵, frente a un entorno rural cuya incidencia socioeconómica en el conjunto del Estado iba progresivamente disminuyendo. Como afirma GUTIÉRREZ COLOMINA⁶, la propiedad privada, el saneamiento de las ciudades a través del ejercicio de competencias de higiene y salubridad, su reforma interior, mediante el reequipamiento de zonas verdes, espacios libres y la apertura de viales y su ensanche, traspasando los límites de las murallas históricas, constituyen los instrumentos que conformaban el urbanismo decimonónico.

Con esta realidad social se aprecia una evidente carencia de regulación específica para el uso del suelo rural, al entender principalmente a este tipo de terreno como el sustrato material sobre el que se realizaban las actividades económicas del sector primario, lo que le otorgaba una atención normativa muy residual. Por descontado, todavía estaban muy lejanas en el tiempo las posiciones sociales de concienciación medioambiental que iniciaron las propuestas de protección de determinados elementos del suelo no destinado al desarrollo urbanístico y al crecimiento de las poblaciones.

No obstante lo anterior, en la normativa de la época podemos encontrar algunos esbozos de protección específica de suelo rural, concretamente en las

VALLVÉ, Marta (2007), o en la clásica "Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español" BASSOLS COMA, Martín (2002, 1ª ed. 1973).

⁵ Con CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio y SANTOS DíEZ, Ricardo (1999, págs. 76 y ss.), podemos citar las siguientes normas por orden cronológico:

- Real Orden de 25 de julio de 1846, sobre planos geométricos de poblaciones.
- Real Orden de 29 de junio de 1863, sobre reglas de construcción de edificios.
- Ley de 29 de junio de 1864, de Ensanche de Poblaciones.
- Ley de 26 de julio de 1892, de Ensanches de Madrid y Barcelona.
- Ley de 18 de marzo de 1895, de Saneamiento y Mejora de Grandes Poblaciones.
- Real Orden de 3 de enero de 1923, de instrucciones técnico-sanitarias para pequeños municipios.
- Real Orden de 9 de agosto de 1923, de condiciones higiénicas de viviendas y condiciones técnico-sanitarias para el ensanche y reforma interior de poblaciones.
- Ley de 15 de mayo de 1945, de Ordenación de Solares.

⁶ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2012-c, pág. 634).

leyes reguladoras de los diversos ámbitos del dominio público, en las que se establecían limitaciones y servidumbres legales para garantizar el uso y protección de dichos bienes, constituyendo una de las primeras referencias de lo que, en fecha muy posterior, se denominaría suelo no urbanizable especialmente protegido por legislación sectorial. A modo de ejemplo podemos citar la Ley de Aguas Continentales⁷ de 1879, en la que se establecen las servidumbres de sirga (arts. 112 y siguientes), en las zonas laterales de los ríos navegables o flotables; de amarre (arts. 120 y 121) o de depósito (arts. 122 y siguientes). Al objeto de garantizar la viabilidad de estas servidumbres, principalmente la de sirga, los titulares de los predios colindantes tenían vedada la ejecución de “...*plantaciones, siembras, cercas, zanjas ni otras obras o labores que embaracen su uso*” (artículo 118). En definitiva, en este tipo de regulaciones de protección de elementos del dominio público podemos encontrar las primeras manifestaciones del suelo especialmente protegido, pero como elemento garantizador de los bienes y recursos destinados al uso o servicio público y no, o al menos no en principio, como régimen de salvaguarda del entorno rural y de sus valores específicos.

Esta situación de ausencia de normativa específica del suelo rural en cuanto a su régimen urbanístico era suplida, al menos en cierta medida, por la normativa civil reguladora del derecho de propiedad aplicable a los predios rústicos y por la normativa sectorial aplicable al uso agrario del suelo que, generalmente con regulaciones basadas en las tradiciones locales, contenían determinados parámetros de su régimen de utilización conforme a su carácter de bienes del sector primario. En estas normas se establecían determinados criterios de uso y disposición de este tipo de bienes inmuebles que, posteriormente, se irían incluyendo de forma progresiva en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística⁸ formulados sobre sus ámbitos geográficos. Pero estas excepciones no pueden soslayar la realidad de la falta de tratamiento normativo

⁷ https://sirio.ua.es/libros/BGeografia/ley_de_aguas/index.htm (último acceso, 26 de octubre de 2018).

⁸ Como ejemplo de esta regulación agraria tradicional podemos citar el Informe al Consejo sobre la Ley Agraria de Pablo de Olavide, citado por ANES ÁLVAREZ, Gonzalo (1995, págs. 111 y ss.).

del suelo rural que se producía en la España de principios de siglo XX, debido a que su uso quedaba básicamente restringido a la agricultura y ganadería y a que, por lo general, las necesidades urbanísticas de los habitantes del medio rural español distaban mucho de ser entendidas como prioritarias, salvo algunas excepciones como la citada Real Orden de 3 de enero de 1923, de instrucciones técnico-sanitarias para pequeños municipios.

Esta situación se mantuvo a grandes rasgos durante el transcurso del primer tercio del siglo XX, aunque durante este periodo la normativa española empieza a abordar cuestiones relativas al tratamiento del suelo rural, como es el caso de las valoraciones de fincas y su posible expropiación, reguladas en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, de 8 de marzo de 1924⁹, o en segundo lugar, la regulación contenida en el Texto Articulado de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, en la que las Cortes de la II República atribuyeron a los Ayuntamientos la competencia sobre las vías públicas urbanas y rurales, asumiendo su custodia, cuidado y mantenimiento¹⁰.

Como indica DÁVILA LINARES¹¹, desde la década de los años veinte del pasado siglo en España comienzan a penetrar las nuevas tendencias urbanísticas surgidas en Europa tras la Primera Guerra Mundial, poniendo de manifiesto la necesidad de reformar el sistema legislativo vigente sobre la materia, con el objeto de afrontar las nuevas exigencias sociales y lo que suponían para el territorio, sobre todo en lo que respecta al crecimiento espacial que requerían algunos lugares, con niveles desconocidos hasta ese momento. Entre esas nuevas tendencias urbanísticas europeas, el citado autor destaca la denominada Arquitectura o Urbanismo Racionalista, cuya premisa fundamental era, como su propio nombre indica, introducir medidas racionales en la consideración espacial del territorio, incluyendo las normas de ensanche, higiene anteriormente consideradas, pero también, los criterios estéticos y de ordenación de construcciones en su disposición material.

⁹ Gaceta de Madrid núm. 69, de 9 de marzo de 1924.

¹⁰ Gaceta de Madrid núm. 307, de 3 de noviembre de 1935.

¹¹ DÁVILA LINARES, Juan Manuel (1991, pág. 102).

De conformidad con estos parámetros, la aplicación práctica principal de esta tendencia urbanística se plasma en la técnica de la zonificación¹², descrita como la descomposición espacial del territorio, clasificar los principales usos del suelo y, en función de ambos parámetros, asignar a cada zona espacial el uso o usos al que esté destinado. Como afirma ROMERO ALOY¹³, la zonificación aparece como un modelo interpretativo de la ciudad, aparejado con un aparato normativo con fuerza de obligar, dotado de las cualidades de sencillez, fácilmente detallado y convincente por su racionalidad, de tal modo que ofrece unas posibilidades muy destacables para que pueda ser utilizado como herramienta eficaz por los agentes que operan en la formación o en la transformación de la ciudad. En esta época, su protagonismo en el urbanismo crece de modo notable hasta tal punto que no forma parte del plan sino que, desde un punto de vista técnico, lo constituye.

No obstante lo anterior, la doctrina concluye que estos avances urbanísticos solo tuvieron aplicación práctica en algunos lugares muy concretos dentro del territorio nacional, en los que las nuevas formas de entender la gestión territorial fueron capaces de penetrar en la consideración de los poderes encargados de aplicar las incipientes normas urbanísticas vigentes. Lo cierto es que, con carácter general, la situación en el periodo previo a la Guerra Civil Española de 1936 había variado muy poco con respecto a la que se apreciaba a inicios del siglo XX.

Esta realidad, corregida y aumentada con los funestos efectos derivados de la contienda civil, determinaron que las primeras normas emanadas por las Cortes del régimen instaurado por el General Francisco Franco fueran las que otorgaran al urbanismo un carácter integrador del municipio, considerando el término municipal en su conjunto a la hora de establecer la obligatoriedad de regular los usos e intensidades edificatorias. En concreto, es preciso hacer

¹² La técnica de la zonificación ya se incorpora al Estatuto Municipal de 1924, como criterio de distribución racional de los usos del suelo.

¹³ ROMERO ALOY, María Jesús (2011).

referencia en primer lugar a la Ley de Régimen Local de 1945¹⁴, que estableció en sus artículos 134 y siguientes la obligatoriedad de aprobar un plan general de urbanización integral, que contuviera para cada término municipal las determinaciones urbanísticas tanto del suelo urbano como del no susceptible de urbanización posterior.

Por su parte, BASSOLS COMA añade a la anterior la Ley de Solares de 1945 y la legislación específica de grandes ciudades del periodo 1944-1953, argumentando que fueron normas que de forma progresiva contribuyeron a permitir la gestación de una ley general que abordara de forma integral la regulación urbanística española¹⁵. En concreto, MENÉNDEZ REXACH¹⁶ destaca la legislación urbanística especial para grandes ciudades, debido a que su objeto principal era la aprobación de un plan general por el que se dividiera el territorio fundamentalmente en zonas urbanizadas y zonas urbanizables, estableciendo el régimen aplicable a unas y otras mediante técnicas jurídicas que anticipaban las que posteriormente se incluirán en la LS1956.

En resumen, la realidad socioeconómica de la España de posguerra junto con estos progresivos avances normativos, propiciaron que el poder legislativo de la época asumiera por primera vez la necesidad de elaborar una normativa integral del urbanismo para toda España, en la que se establecieran los principios fundamentales del desarrollo territorial al que deberían adaptarse obligatoriamente los planeamientos de las entidades locales y que, ahora sí de forma inevitable, debería contener las determinaciones del régimen aplicable al suelo rural.

¹⁴ BOE núm. 199, de 18 de julio de 1945. Posteriormente esta ley fue refundida en sendos textos articulados de 16 de diciembre de 1950 y 24 de junio de 1955.

¹⁵ BASSOLS COMA, Martín (2006, pág. 49).

¹⁶ MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2006, pág. 164).

B. La Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

El Boletín Oficial del Estado número 135, de 14 de mayo de 1956, publicó el texto de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS1956), primera norma española denominada expresamente como urbanística, que como se ha indicado anteriormente nacía con el ánimo de superar la dispersión normativa en la que hasta entonces se contenía la regulación del Derecho Urbanístico español y, de este modo, ofrecer una regulación integral del suelo y de su ordenación territorial¹⁷. Esta norma, que indudablemente supone el inicio de la regulación urbanística española, fue calificada en su día como un ejemplo evidente de la magistral técnica normativa de los años cincuenta del siglo XX, en la que se promulgaron una gran cantidad de normas administrativas, algunas de las cuales incluso hoy día permanecen vigentes. En concreto, se ha alabado el esfuerzo unificador de los parámetros urbanísticos de todo el territorio nacional, afrontando de forma integral todas las vertientes del urbanismo mediante el estableciendo criterios de directa aplicación para los distintos tipos de suelo que identifica la ley¹⁸.

Como criterio general más destacable de esta nueva regulación urbanística nacional, la doctrina pone el acento en la exigencia de la distribución del territorio mediante el sistema de clasificación del suelo, que desde ese momento ha permanecido en la normativa urbanística española¹⁹. La clasificación del suelo que introdujo la nueva norma consistía en formar compartimentos estancos (y solo excepcionalmente comunicables) dividiendo

¹⁷ La propia exposición de motivos de la ley comienza de esta manera: *“El urbanismo español se rige por una serie de disposiciones que, promulgadas en muy diferentes fechas, no integran un conjunto orgánico”*.

¹⁸ No obstante, algunos sectores doctrinales achacan a la Ley de Suelo de 1956 la apertura de una separación entre el Derecho Urbanístico español y el del resto de países europeos, al introducir una distinción conceptual del territorio diferente a la de los países de nuestro entorno, cuya impronta permanece actualmente en las normas territoriales y urbanísticas vigentes. En concreto, se discute la adopción de un criterio excesivamente centrado en la planificación del suelo, en contra de lo que sucede en otros países de nuestro entorno cercano, en los que la figura del planeamiento es mucho menos destacada y rígida que en España, dado que se establece por regla general una zonificación de usos o una norma nacional edificatoria y no una clasificación del suelo como elemento estanco en cada ámbito territorial.

¹⁹ Cfr. SANTOS DÍEZ, Ricardo (2004).

la totalidad del ámbito territorial considerado en suelo urbano, suelo de reserva urbana (urbanizable o apto para ser urbanizado) y suelo rústico (posteriormente denominado no urbanizable) y, ya dentro de cada clase de suelo, diferenciando categorías diferentes en función de sus especiales condiciones.

Como apunta ROMERO ALOY²⁰, con esta exigencia de distribución espacial del territorio la nueva normativa española asumía un muy acabado diseño de la técnica de zonificación urbanística. Para ello, en la propia exposición de motivos, al tratar del régimen jurídico del suelo se indicaba expresamente que con la nueva regulación se instituía un régimen del suelo según su situación y destino, de tal modo que configuraba las facultades dominicales sobre los terrenos conforme a su calificación urbanística, constituyendo un estatuto jurídico del suelo. Mediante este sistema, las limitaciones y deberes de atribuidas a cada tipo de suelo definían el contenido normal de la propiedad según su naturaleza y, por lo tanto, su delimitación legal no daba lugar a indemnización por la diferencia de trato otorgado a cada territorio.

Entrando a analizar la nueva situación jurídica que se planteaba para el suelo rural con la Ley del Suelo de 1956, debemos destacar en primer lugar la propia delimitación que establece su artículo 62, en el que se identificaba en todo término municipal en el que se aprobara un plan de ordenación las clases de suelo urbano, de reserva urbana y rústico²¹. En concreto, éste último se definía de forma residual por el artículo 65, como todo el que no fuera incluido dentro de ninguna de las dos primeras clases. De este modo, conforme afirman BULLEJOS CALVO y ORTEGA MARTÍN²², la regulación del suelo rústico (rural o no urbanizable) desde la óptica de la LS1956, supone el nacimiento de la concepción residual o negativa del suelo rústico o no urbanizable. En todo caso, como afirma MENÉNDEZ REXACH esta clase de suelo no se

²⁰ *Op. cit.* (2011).

²¹ En el supuesto de los Municipios sin Plan de ordenación, se identificaban únicamente el suelo urbano y rústico, determinando la necesidad de que los clasificados como reserva urbana se delimitaran únicamente por el instrumento de planeamiento exigible a todo término municipal.

²² BULLEJOS CALVO, Carlos y ORTEGA MARTÍN, Eduardo (2012-b).

configuraba de forma homogénea a efectos de su valoración, debido a que en función de su situación podía ser tasado conforme a su valor inicial o expectante²³.

A partir de esta alusión, ciertamente enunciada en sentido residual, la LS1956 establece la primera regulación urbanística dirigida expresamente al suelo no incorporable al proceso urbanizador y que conforme se incluía fundamentalmente en su artículo 69, se centraba en la enumeración de un elenco de limitaciones de usos para los titulares esta clase de suelo, tendentes a su conservación en situación rural conforme hubiera sido declarada por el planeamiento.

De conformidad con lo anterior, la primera de las limitaciones a las que se refiere el artículo 69.1 viene a establecer, aunque de forma ciertamente muy superficial, el origen de la especial protección del suelo rural por instrumento de planificación, al disponer expresamente que los terrenos que, conforme al planeamiento en vigor, por sus características particulares deban ser objeto de conservación y defensa no podrán ser dedicados a utilizaciones que implicaran transformación de su destino propiamente agrícola o forestal, según la propia ordenación. Esta afirmación legal otorgaba la competencia al instrumento de planeamiento, del que deberían dotarse todos los municipios españoles, para delimitar los ámbitos de suelo no susceptibles de ser incorporados al proceso urbanizador en virtud de sus especiales condiciones agrícolas o forestales, con lo que de facto se venía a exigir al planificador urbanístico la necesidad de identificar las áreas en las que concurrieran efectivamente estas condiciones naturales y, por añadidura, establecer un régimen específico de protección suplementario al establecido por la LS1956 para el resto de suelo rústico definido conforme a la normativa sectorial aplicable.

Esta última exigencia se desprende igualmente de lo dispuesto por el artículo 69.2, que literalmente establecía que en los terrenos rústicos a que se refería la

²³ *Op. cit.* (2006, pág. 175).

limitación del punto anterior, los propietarios deberían llevar a cabo los aprovechamientos y explotaciones de los que fueran naturalmente susceptibles, de acuerdo con las disposiciones dictadas por el Ministerio de Agricultura. Conforme a esta realidad normativa, y aunque al suelo rústico es el único tipo al que se le dedicaba un artículo propio para definir su estatuto, prohibiciones y deberes e, incluso, dentro del mismo se señalaba la necesidad de conservación de determinados suelos agrícolas y forestales, para MATESANZ PARELLADA esta protección singular no suponía de forma expresa el establecimiento de una categoría diferenciada para estos suelos, aunque con estas medidas se pretendía evitar la especulación del territorio que, entre otras cosas, sustraía prematuramente terrenos rurales a sus usos tradicionales²⁴. En sentido contrario, PAREJA I LOZANO²⁵ sí interpreta que la LS1956 contenía un régimen de protección especial de determinados suelos rústicos, conformado por lo dispuesto en sus artículos 13, 15, 17 y 69.1.

Por lo demás, el régimen del suelo rústico que establecía la LS1956 se completaba con las siguientes medidas:

- a) Se establecía un estándar de edificabilidad²⁶ sobre el suelo rural, delimitado por la proporción máxima de 1,00 m³ por cada 5,00 m² de superficie, definido como facultad de los titulares de este tipo de suelo, con la excepción de las construcciones destinadas a explotaciones agrícolas que se incluyeran en normas o planes del Ministerio de Agricultura.

Para CRIADO SÁNCHEZ²⁷ este derecho edificatorio inherente a la propiedad con carácter general de un metro cúbico por cada cinco metros de superficie de terreno en suelo rústico que disponía la LS1956,

²⁴ MATESANZ PARELLADA, Ángela (2009).

²⁵ PAREJA I LOZANO, Carles (2006, pág. 300).

²⁶ Es destacable la inclusión en la LS1956 de este criterio de edificabilidad en suelo rural, algo que posteriormente fue reservado al suelo urbano, siendo sustituido en los suelos no urbanizables por el concepto de "ocupación", término carente de las connotaciones urbanas que presenta actualmente el de edificabilidad.

²⁷ CRIADO SÁNCHEZ, Alejandro Javier (2016).

supone otro hito histórico que posteriormente cambiaría por el crecimiento económico en las posteriores normas urbanísticas. Este derecho igualmente provocaría una extensa literatura doctrinal, que llegaría a concluir que el derecho a edificar es inherente al de propiedad, algo que tuvo necesariamente que cambiar en función de su adecuación a la función social que actualmente limita la titularidad de los predios y que, en consecuencia, cada vez se encuentra más restringido en el suelo rústico o no urbanizable, debido al grave peligro que su uso indiscriminado ha supuesto para los entornos rurales.

De este modo, la prevalencia de este derecho a edificar en suelo rústico sobre el resto de limitaciones, apuntada por autores como el citado PAREJA I LOZANO en base a la exigencia de indemnización que se establecía frente a cualquier restricción que se impusiera frente al mismo, incluso por cuestiones relativas a la protección del territorio, fue el elemento que influyó decisivamente en el proceso de alteración progresiva de la naturaleza del suelo rústico, principalmente mediante la aparición de numerosos núcleos residenciales no vinculados, al menos directamente, al uso tradicional del suelo rural²⁸.

- b) En segundo lugar, cabe destacar que en la nueva regulación se delimitaban los usos que, en contra de los tradicionales del suelo rural, debían por cualquier circunstancia ubicarse fuera de los entornos urbanos y que desarrollaban fines sociales, asistenciales, sanitarios, educativos o turísticos, a los que se otorgaba además la posibilidad de exceder la proporción edificatoria general. Esta posibilidad se instrumentaba siempre de forma justificada y mediante la autorización de la Entidad Local, previa tramitación de un procedimiento establecido al efecto en el artículo 46.3²⁹ LS1956.

²⁸ *Op. cit.* (2006, pág. 301).

²⁹ El artículo 46.3 LS1956 disponía literalmente:

3. *El proyecto de modificación se someterá a información pública por plazo de un mes, y requerirá la aprobación de la Corporación municipal, con el quórum del artículo trescientos tres*

- c) Se definía el régimen de autorización de la vivienda unifamiliar aislada en ámbitos alejados de los núcleos urbanos, siempre que se acreditara la no concurrencia de riesgo de formación de núcleo de población. Del mismo modo que en el caso anterior, estas viviendas singulares podrían igualmente exceder del estándar edificatorio previa tramitación del denominado “proyecto de modificación” regulado en el citado artículo 46.3³⁰.
- d) Se imponía la obligación de adaptar las construcciones al entorno rural y a su condición aislada, prohibiendo expresamente “...las edificaciones características de las zonas urbanas y especialmente los bloques de pisos con paredes medianeras al descubierto”.
- e) Finalmente, se consagraba el concepto de unidad mínima de cultivo como límite expreso de los fraccionamientos o segregaciones de predios rústicos. Dicha unidad mínima de cultivo debía establecerse para cada término municipal por los instrumentos de planeamiento del que obligatoriamente debían dotarse.

En definitiva, la LS1956 contenía la primera regulación urbanística española que atendía específicamente al suelo rural, estableciendo un régimen unitario de tratamiento del suelo declarado como rústico, ya obtuviera esta consideración de forma expresa mediante la determinación del planeamiento aplicable en cada término municipal o, en otro caso, por delimitación material, al considerarse en esta clase a los suelos no urbanizados de los municipios carentes de planeamiento general. Dicha regulación configuraba un régimen jurídico muy simplificado y basado en la delimitación de los usos del suelo autorizables, con carácter general exigiendo la vinculación de los mismos a su

de la Ley de Régimen Local, y de la Comisión Provincial o Central de Urbanismo, según procediere, con los mismos requisitos.

³⁰ Cfr. MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2017).

naturaleza rural, salvo en las excepciones en las que se entendiera procedente la ubicación en suelo rural de usos no característicos del mismo.

Sin embargo, esta determinación positiva de un régimen peculiar para el suelo rústico presentaba, para autores como MADERA DONOSO³¹, el inconveniente de su propia definición residual, que en la práctica impidió la eficacia del nuevo sistema legal, a lo que se añadió el disperso e incoherente comportamiento de la legislación sectorial que vino a colaborar decisivamente en la no consecución de los objetivos que se pretendían. Sobre esta última cuestión PAREJA I LOZANO³² destaca la influencia negativa que sobre el régimen del suelo rústico tuvo la aplicación de la regulación de determinadas normas sectoriales, como fueron las expropiaciones urbanísticas de suelo rústico para la creación de polígonos de viviendas al amparo de la Ley de 21 de julio de 1962, que motivaron el surgimiento de núcleos residenciales al margen de la ordenación urbanística aplicable en el territorio; las actuaciones producidas sobre suelo rústico en ejecución de los Planes de Desarrollo aprobados por la Ley 194/1963, en los que se incluía la localización de los denominados polos de promoción y desarrollo industrial sin sujeción de ningún tipo a las previsiones urbanísticas; la implantación en suelo rústico de instalaciones industriales en base a la aplicación mecánica del régimen de distancias mínimas a las zonas residenciales previsto en el reglamento de actividades molestas, insalubres, nociva y peligrosas de 1961; y, fundamentalmente, por la irrupción de la Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional de 1964, que facilitó su implantación sobre cualquier tipo de planeamiento vigente, en muchos casos con un gran impacto territorial, ambiental y paisajístico.

No obstante lo anterior, puede afirmarse que la indicación establecida en el artículo 69.2 antes citado, suponía de facto la introducción de un régimen de protección reforzado conforme a lo que determinara el planeamiento general de cada término municipal y, en su caso, las disposiciones gubernamentales que establecieran los criterios de explotación del suelo conforme a su uso

³¹ MADERA DONOSO, Miguel (2016).

³² *Op. cit.* (2006, págs. 302-303).

tradicional y que fueran acordes con dicho régimen de protección suplementario sobre el general asignado al suelo rural. Esta determinación normativa ha sido considerada como la primera alusión al régimen de especial protección por planificación (en este caso urbanística) del suelo no urbanizable, realizada por la legislación española.

Esta afirmación se acredita al constatar que la exigua regulación del suelo rústico contenida en la LS1956 fue conformando progresivamente un régimen normativo suficientemente individualizado frente a la regulación del suelo urbanizado o susceptible de urbanización y que, a efectos de la protección de la integridad del entorno rural, fue objeto de reconocimiento por los Tribunales de Justicia, al afirmar en numerosas resoluciones la prevalencia de los parámetros constructivos establecidos en el artículo 69 frente a los estándares aplicables al suelo urbano, siempre que no concurrieran los supuestos excepcionales habilitados por el citado artículo y se hubiera seguido la tramitación exigida en el mismo. Como ejemplo podemos destacar la STS de 17 de mayo de 1978 (Sala 3ª, FD 2º. Ponente BOTELLA TAZA, CENDOJ: 28079130041978100860), en la que se exige expresamente el cumplimiento de las medidas de ordenación del suelo rústico aun en los casos en los que se acreditara el cumplimiento de los requisitos sectoriales para instalar construcciones industriales fuera de los ámbitos de suelo urbano.

Para finalizar esta referencia a la LS1956 y como elemento de indudable incidencia en el suelo rústico definido por la misma, es preciso realizar una mención expresa a la intención del legislador de conseguir un sistema jerarquizado y sistemático de planeamiento territorial que, conforme determinaba su artículo sexto, se plasmaba en la exigencia de aprobación de un Plan Nacional de Urbanismo, Planes Provinciales y, finalmente, los Planes Municipales (e incluso Comarcales, cuando afectaran a más de un municipio). Con esta distribución en capas territoriales de los distintos instrumentos de planeamiento, la normativa urbanística pretendía establecer un sistema jerarquizado en el que los planes supramunicipales establecieran las directrices

territoriales de aplicación global, que posteriormente deberían ser desarrolladas por los inferiores en sus respectivos ámbitos geográficos. Con ello se introducían en la normativa urbanística los principios de lo que, posteriormente, se definiría conceptualmente como “ordenación territorial”, estableciendo un ámbito diferenciado del urbanismo, pero con evidente incidencia y conexión con éste³³.

De este modo, el artículo séptimo de la LS1956 atribuía al citado Plan Nacional de Urbanismo la función de configurar “...las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población”, con lo que de facto se pretendía que este instrumento de planeamiento asumiera las funciones transversales de ordenación territorial que posteriormente se atribuirán a los instrumentos de planificación territorial, incluyendo el establecimiento de protecciones específicas sobre ámbitos determinados de suelo rústico, que en función de sus especiales características naturales fuera preciso establecer por estos instrumentos de planificación supramunicipal.

En función de esta premisa, el artículo octavo al delimitar las funciones de los Planes Provinciales establecía en su punto e) que deberían contener las normas urbanísticas para la defensa de las comunicaciones, de la naturaleza, del paisaje, del medio rural y del patrimonio artístico de las poblaciones, así como para la edificación en todos los terrenos respecto de los cuales no hubiere planeamiento aprobado. Estos instrumentos supramunicipales ciertamente presentaban una vocación dirigida, de forma prioritaria, a la configuración de una ordenación urbanística generalizada con aplicación directa en los municipios sin ordenación municipal, aunque de facto pudieran

³³ Con arreglo a lo dispuesto en la Carta Europea de la Ordenación del Territorio, adoptada por la Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) en 1983, podemos definir la ordenación del territorio como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, por lo que se puede apreciar que es una disciplina de carácter transversal, puesto que su objetivo es trasladar al espacio geográfico de una zona las localizaciones concretas de las diversas actividades, usos y áreas de especial protección, que en cada momento concreto demanda la sociedad.

establecer elementos de ordenación del territorio de su ámbito espacial, al estilo de los actuales planes de ordenación territorial de ámbito subregional, tal y como expresamente habilitaba el artículo trece, al disponer expresamente que, sin perjuicio de la inclusión en planes territoriales, el planeamiento urbanístico podría referirse especialmente a la ordenación de ciudades artísticas, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, saneamiento de poblaciones y a cualesquiera otras finalidades análogas.

En conclusión, puede destacarse que la LS1956 pretendía configurar un ambicioso dispositivo de instrumentos que permitieran establecer una total cobertura del territorio nacional, entre cuyos fines debía incluirse el establecimiento de los ámbitos de especial protección del medio rural cuyas condiciones naturales así lo exigiera y las medidas que en garantía del cumplimiento de esta protección suplementaria debieran establecerse. Sin embargo, la exigente propuesta de planificación integral del territorio nacional no fue objeto de implantación en la práctica, llegando solo a aprobarse algunos planes provinciales en los casos de Barcelona, Guipúzcoa y algunas islas, lo que supuso la falta de una ordenación supramunicipal de alcance territorial en casi todo el territorio nacional. Para BASSOLS COMA³⁴ esta realidad fue la determinante para la proliferación de planificaciones y actuaciones sectoriales carentes de toda armonización al no disponer de un referente territorial, con lo que se acentuaba el desajuste y desorden de la planificación urbanística española de la época.

³⁴ *Op. cit.* (2006, págs. 80 y ss.).

C. La Ley del Suelo de 1975 y su Texto Refundido de 1976.

1. La nueva regulación del suelo.

Con el régimen político surgido tras la Guerra Civil de 1936 dando sus últimos coletazos, se planteó la necesidad de reformar la LS1956 ante la no consecución de sus objetivos prioritarios, entre los que como se ha apuntado cabe destacar la ausencia generalizada de aprobación de los planeamientos distribuidos en capas jerárquicamente organizadas a nivel provincial, salvo muy contadas excepciones³⁵.

Ante esta tesitura, se promulgó la Ley de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 2 de mayo de 1975³⁶, que fue concebida como una batería de medidas tendentes a la modificación y actualización a la realidad social de la época de los parámetros contenidos en la LS1956 y que, de forma obligada, requería su culminación normativa mediante la habilitación al Gobierno para que procediera a su refundición³⁷. De conformidad con este mandato, el primer Gobierno de la era posfranquista aprobó el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana³⁸ (BOE número 144, de 16 de junio de 1976).

Conforme a esta premisa, el nuevo texto legal viene a mantener la directa consideración a la zonificación del territorio incluida en la anterior, disponiendo expresamente su artículo primero la competencia urbanística para establecer las distintas zonas de utilización del suelo según la densidad de la población que haya de habitarlas, el porcentaje de terrenos que pueda ser ocupado por construcciones (volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los

³⁵ Partiendo del propio Plan Nacional de Urbanismo que nunca llegó a ser aprobado.

³⁶ BOE núm. 157, de 5 de julio de 1975.

³⁷ Disposición adicional segunda de la Ley del Suelo de 1975.

³⁸ Los avatares del destino han propiciado que, como se analizará posteriormente, el TRLS1976 permanezca vigente de forma permanente como norma estatal de aplicación supletoria de la normativa urbanística autonómica de directa y preferente aplicación, en virtud de lo dispuesto en la STC 61/1997, de 20 de marzo.

edificios) y con sujeción a ordenaciones generales uniformes para cada especie de los mismos en toda la zona. Esta consideración zonal del territorio se aplica igualmente a los ámbitos de suelo declarados como aptos para urbanizar y a los excluidos de dicho proceso, incluyendo a los que se delimiten como merecedores de un régimen singularizado de especial protección³⁹.

Partiendo de esta consideración inicial, cabe indicar que el tratamiento que esta nueva normativa urbanística estatal otorgaba al suelo rural presentaba varias novedades con respecto a la regulación de la que le precedió, debiendo ser destacadas las siguientes⁴⁰:

- a) En primer lugar, el suelo rural cambia su denominación de suelo rústico a suelo no urbanizable, con lo que se adopta la denominación que posteriormente se impondrá como generalizada en la normativa urbanística española posterior (tanto estatal como autonómica)⁴¹. Con esta medida se pretendía poner de manifiesto la exclusión de este tipo de suelo del desarrollo urbanizador predicable del resto de suelos incluidos en los instrumentos de planeamiento y, como afirma PAREJA I LOZANO, acentuar la limitación del régimen establecido por la nueva regulación sobre la propiedad rústica en cuanto al establecimiento de criterios objetivos para la edificación⁴².

Esta consideración del TRLS1976 ha sido objeto de discusión doctrinal al entender que con esta denominación se pone de manifiesto exclusivamente la dimensión urbanística de este suelo, obviando su

³⁹ Cfr. ROMERO ALOY, María Jesús (2011).

⁴⁰ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1998, págs. 902 y ss.).

⁴¹ BARREDA BARBERÁ, Juan (2008, págs. 39 y ss.) estima que la expresión “no urbanizable” no es acertada, tanto por su definición negativa y no positiva del suelo como, fundamentalmente, porque no se encuentra excluido totalmente del proceso urbanizador salvo los ámbitos que se delimiten como especialmente protegidos. No obstante, como indica igualmente este autor, el término “no urbanizable” ha sido mantenido por las normativas urbanísticas posteriores, salvo en el caso de algunas Comunidades Autónomas que han acogido el vocablo “rústico” al estimarlo más apropiado para su definición y atendiendo, entre otras cuestiones, a la recomendación formulada por el II Congreso Español de Derecho Urbanístico.

⁴² *Op. cit.* (2006, pág. 304).

condición principal de suelo en situación rural y los supuestos excepcionales en los que cabe realizar actuaciones sobre el mismo.

- b) En segundo lugar, como se ha apuntado, cabe destacar que en la nueva regulación se renuncia a establecer un régimen genérico de condiciones concretas para la realización de construcciones en suelo no urbanizable, asignando esta función de forma expresa a los instrumentos de planeamiento aplicables en cada término municipal. A juicio del citado autor⁴³ con esta medida el TRLS1976 procede a la desvinculación entre propiedad y edificación en el suelo no urbanizable, lo que estima de gran trascendencia para el desarrollo de la política de protección de espacios naturales realizada a partir de este momento.
- c) Mantiene la determinación por la que las construcciones autorizadas en suelo no urbanizable no pueden presentar las características de las ejecutadas en zonas urbanas, aunque deriva igualmente al planeamiento aplicable las condiciones propias de ejecución de esta premisa.
- d) Finalmente, establece de una forma más nítida que en la normativa anterior la distinción de los suelos clasificados como no urbanizables, diferenciando entre los de carácter genérico (que se delimitan de forma residual en los municipios sin Plan General Municipal de Ordenación o de forma expresa conforme determine este instrumento de planeamiento urbanístico en cada término municipal) y los incluidos en espacios que, por sus excepcionales características (agrícolas, forestales, ganaderas, de explotación de recursos naturales, paisajísticas, históricas, culturales, o la defensa de la flora, fauna y el equilibrio ecológico) según el Plan General de cada término municipal tuvieran que ser objeto de una especial protección⁴⁴.

⁴³ *Op. cit.* (2006, pág. 308).

⁴⁴ Art. 80 del TRLS1976.

Por lo tanto, siguiendo la tendencia iniciada por la anterior normativa, el TRLS1976 otorgaba la posibilidad al planeamiento de cada municipio de establecer determinados ámbitos de suelo no urbanizable como merecedores de un régimen de protección suplementaria de la atribuida de forma genérica al resto de suelo no urbanizable de régimen común, al identificar las zonas de suelo rural cuyas condiciones naturales, ambientales, económicas, culturales, paisajísticas o ámbito similar pudieran exigir el establecimiento de un régimen jurídico de protección y salvaguarda diferenciado y, por definición, mucho más exigente.

A juicio de GONZÁLEZ PÉREZ⁴⁵ en la reforma de la normativa urbanística de 1975 se otorga una doble función al planeamiento general con respecto al suelo no urbanizable, ya que no solo debía delimitar el terreno incluido en esta concreta clasificación sino que, además, tendría que determinar los ámbitos que deberían comprender la categoría cualificada de esta clase de suelo al requerir una especial protección. Conforme a esta premisa, el citado autor entiende que el suelo no urbanizable se configura en la nueva regulación no con un sentido residual, sino con un sentido de protección frente a las propuestas de desarrollo urbanizador, o incluso, de forma reforzada, por sus especiales valores inherentes. Por su parte, MENÉNDEZ REXACH no excluye el carácter residual del suelo no urbanizable en el TRLS1976, si bien estima que esta condición solo sería aplicable para el suelo no urbanizable común, que puede delimitarse bajo esta premisa y sin necesidad de justificación, frente al especialmente protegido cuya declaración debía basarse en la situación real de los terrenos incluidos en esta categoría⁴⁶.

Con arreglo a los criterios expuestos, el TRLS1976 establece el régimen jurídico aplicable al suelo no urbanizable básicamente mediante la imposición de limitaciones al uso del mismo que se contienen en su artículo 85, dispuestas inicialmente para el suelo urbanizable no programado, pero extensibles al suelo

⁴⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1988, págs. 847 y ss.).

⁴⁶ *Op. cit.* (2006, págs. 177-178).

no urbanizable de régimen común en virtud de lo dispuesto en su artículo 86.1 y que son las siguientes⁴⁷:

- a) En su régimen de utilización, deberían respetarse las incompatibilidades de usos señaladas expresamente en el Plan General.
- b) No se autorizaban otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guardaran relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajustaran, en su caso, a los planes o normas del Ministerio de Agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Sin embargo, podrían autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 43.3, edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población.
- c) Los tipos de las construcciones deberían ser adecuados a su condición aislada, conforme a las normas que estableciera el planeamiento aplicable, quedando prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas.
- d) Finalmente, en las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos rústicos no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria.

Como afirma CATALÁN SENDER⁴⁸ la razón de ser de estas previsiones legales era amparar en la clase de suelo no urbanizable los usos que tradicionalmente se han venido desarrollando en los entornos rurales,

⁴⁷ La asimilación de los regímenes aplicables a los suelos no urbanizables y urbanizables no programados es coherente con la situación urbanística de éstos últimos, debido a que la ausencia de programación determina que su régimen de uso sea equiparable a su condición rural actual, al no contar con la perspectiva de un desarrollo urbanizador a corto o medio plazo.

⁴⁸ CATALÁN SENDER, Jesús (1999).

intentando preservar de su ámbito los usos característicos del suelo urbano. Para ello, la normativa legitima exclusivamente la ejecución, además de las construcciones agrícolas, de las *"...construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas"*, al entender procedente su localización en áreas de suelo no urbanizable. Fuera de estos casos, solo se autorizan edificaciones declaradas de utilidad pública o interés social y las viviendas unifamiliares aisladas, en ambos casos previa tramitación del expediente preciso para su autorización expresa.

A este régimen jurídico atribuible al suelo no urbanizable común (que debería ser desarrollado por el planeamiento aprobado en cada término municipal), se debía añadir el específicamente dispuesto para el suelo especialmente protegido que, conforme se ha apuntado anteriormente, debería ser delimitado por el denominado Plan General Municipal de Ordenación y cuyo aspecto fundamental se contiene en el artículo 86.2. Este artículo exigía que los espacios que por sus características tuvieran que ser objeto de una especial protección no podrían ser dedicados a utilizaciones que implicaran transformación de su destino o naturaleza o, en cualquier caso, pudieran lesionar el valor específico que específicamente se quisiera proteger.

Con esta afirmación, muy similar a la contenida en la anterior LS1956, se volvía a atribuir al planeamiento urbanístico la configuración concreta del régimen de especial protección de los ámbitos que se delimitaran, por lo que los aspectos específicos sobre los que se diseñaran estos concretos regímenes serían establecidos de forma individualizada para cada uno de ellos y, en cualquier caso, en función de las características que en cada caso concreto hubieran motivado su calificación como suelo especialmente protegido⁴⁹.

En relación con esta apelación al planeamiento, es preciso indicar que el TRLS1976 reitera la obligación ya contenida en la normativa anterior de

⁴⁹ El artículo 11.3 TRLS1976 dispone literalmente: *"3. Los Planes Generales Municipales tienen por objeto específico, en el suelo no urbanizable, preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje"*.

establecer en todo el territorio nacional un sistema jerarquizado de planificación, con la novedad de que en su nomenclatura ya se contiene el término “territorial”, con lo que se le atribuye a todos los efectos a los instrumentos supramunicipales un carácter abiertamente de ordenación del territorio, vinculante sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico de nivel jerárquico inferior. De este modo, se proyectó de nuevo la gestación de un Plan Nacional de Ordenación (no ya de Urbanismo, a diferencia con la LS1956), que según el artículo 6 “...*determinará las grandes directrices de ordenación del territorio, en coordinación con la planificación económica y social para el mayor bienestar de la población*”.

Por debajo de este Plan Nacional de Ordenación se establecían los denominados Planes Directrices Territoriales de Coordinación⁵⁰, cuya función principal según el artículo 8 del TRLS1976 era: “...*(establecer), de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la Planificación Económica y Social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte*”, definición que puede equipararse a todos los efectos con la establecida en las actuales normativas autonómicas para instrumentos similares de ordenación territorial. A mayor abundamiento, el artículo 8.3 TRLS1976 introduce la relación de elementos que deben ser considerados a la hora de abordar la realización de toda ordenación territorial y que han de incorporarse en la formulación de los instrumentos de esta naturaleza, incluyendo la exigencia de comprender los estudios que justificaran

⁵⁰ Los Planes Directrices Territoriales de Ordenación debían contener, según el artículo 8.2 del TRLS1976:

- a) *El esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo afectado.*
- b) *El señalamiento de las áreas en que se hayan de establecer limitaciones por exigencias de la defensa nacional, teniendo en cuenta la legislación específica en la materia, o por otras razones de interés público.*
- c) *Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico.*
- d) *El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, al abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otras análogas.*

la elección del modelo territorial, los planos, normas y programas que exigiera su realización y las bases técnicas y económicas para el desarrollo y ejecución del propio instrumento de planificación.

Por todo lo anterior, cabe atribuir al TRLS1976 la condición de primera norma española con determinaciones propias de la ordenación territorial como elemento diferenciado del urbanismo, cuyas determinaciones establecidas desde un punto de vista integral y espacialmente en plano superior al planeamiento urbanístico debían vincular a éste y, en definitiva, constituir un elemento planificador independiente y diferenciado del estrictamente urbanístico⁵¹. De acuerdo con esta consideración, la propia norma determina que los Planes Generales Municipales de Ordenación deberían redactarse con arreglo a las determinaciones de los Planes Directores aplicables sobre su ámbito geográfico o, en caso de que fueran anteriores, adaptarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de éstos mediante su revisión.

Como indica GONZÁLEZ PÉREZ⁵² con estos instrumentos de carácter supralocal, el TRLS1976 trata de superar el urbanismo puramente municipal, tratando de instaurar una ordenación territorial que establezca los criterios de desarrollo que de forma transversal incidan sobre cada ámbito geográfico. Para ello, los instrumentos de alcance regional, que presentan una identidad análoga a la del Plan Nacional de Ordenación, sin embargo se diferencian de éste en que no presentan un carácter exclusivamente orientador, sino que sus determinaciones debían vincular expresamente a los instrumentos de ordenación urbanística, conforme al contenido que para ellos se exige en el artículo 8.2 de la propia Ley.

⁵¹ Las diferencias y conexiones existentes entre el urbanismo y la ordenación territorial, se analizan de forma concisa pero muy clarificadora por JURADO ALMONTE, José Manuel (2011, págs. 51-79).

⁵² *Op. cit.* (1998, págs. 138 y ss.).

2. El desarrollo reglamentario del TRLS1976.

A todo lo expuesto cabe añadir que a partir de la entrada en vigor de esta nueva regulación, la necesidad de introducir una normativa de un carácter más técnico que la contenida en el TRLS1976 obligó a los gobernantes de la denominada “transición española” a dictar tres normas reglamentarias que complementaran y desarrollaran sus determinaciones. De este modo, se aprobaron los reglamentos de planeamiento, gestión y disciplina urbanística, en un loable intento de colmar la normativa urbanística aplicable en todo el territorio nacional⁵³. Debido al carácter eminentemente técnico de sus disposiciones, estos reglamentos de 1978 tampoco estaban especialmente dirigidos al suelo no urbanizable (más bien todo lo contrario), si bien podemos citar algunos aspectos que inciden en el objeto de nuestro estudio y que se regulan, aunque sea de forma tangencial o parcial, en estas normas reglamentarias⁵⁴.

La referencia más directa al asunto que centra nuestro trabajo se contiene en el artículo 45 del reglamento de gestión urbanística, que en consonancia con el contenido del TRLS1976 dispone literalmente:

“1. Los terrenos clasificados como suelo no urbanizable estarán sujetos a las limitaciones establecidas para el suelo urbanizable no programado.

2. Los espacios que por sus características según el Plan General deban ser objeto de una especial protección no podrán ser dedicados a utilidades que impliquen transformación de su destino o naturaleza o lesionen al valor específico que se quiera proteger”.

⁵³ Los reglamentos aprobados fueron:

- Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, de planeamiento urbanístico (BOE núm. 221 y 222, de 15 y 16 de septiembre de 1978).
- Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, de disciplina urbanística (BOE núm. 223, de 18 de septiembre de 1978).
- Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, de gestión urbanística (BOE núm. 27 y 28, de 31 de enero y 1 de febrero de 1979).

⁵⁴ La redacción en presente no es una mera cuestión de expresión, ya que estos reglamentos se encuentran vigentes en la mayoría de las Comunidades Autónomas en todos aquellos aspectos que no se opongan a lo dispuesto en su legislación urbanística.

Con esta declaración se reafirma la concepción proteccionista del régimen de planificación establecido por la normativa urbanística y de ordenación territorial refundida en 1976, atribuyendo específicamente al planificador municipal la salvaguarda de los terrenos cuyas características requieran el establecimiento de un régimen jurídico singularizado que, en todo caso, debe evitar toda agresión al entorno protegido.

En segundo lugar, cabe hacer referencia al artículo 36 del reglamento de planeamiento, que establece de forma concreta las determinaciones mínimas que el planeamiento general debería contener sobre el suelo no urbanizable, definiendo tres ámbitos fundamentales a los que deben referirse obligatoriamente los planes municipales:

1. Las áreas de suelo no urbanizable que se determinen como de especial protección, incluyendo la pormenorización de los actos edificatorios no permitidos⁵⁵.
2. La determinación de los núcleos de población, con arreglo a las características que en cada lugar sugieran su formación.
3. Las características técnicas de las construcciones y edificaciones que se ubiquen en suelo no urbanizable, en función de los diferentes usos autorizados.

En tercer lugar, en el caso del reglamento de disciplina urbanística puede destacarse que contiene una regulación específica de las infracciones y sanciones aplicables a los actos ilícitos realizados en suelo no urbanizable y, del mismo modo, determina el inicio de la aplicación del mecanismo de la situación urbanística de fuera de ordenación, dado que su artículo 31 establece el procedimiento de actuación ante una construcción no amparada por la

⁵⁵ Con lo que la normativa reglamentaria desarrollaba la necesidad de que el planeamiento municipal estableciera los ámbitos de suelo especialmente protegido y definiera su régimen específico, en función de los especiales valores que fueran determinantes para su diferenciación sobre el resto de suelo rural de cada localidad.

preceptiva licencia o que hubiera excedido los límites de ésta, estableciendo literalmente que siempre que no hubiere transcurrido más de un año⁵⁶ desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma, el Alcalde o el Gobernador Civil, de oficio o a instancia del Delegado Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, o de la autoridad que en virtud de disposiciones especiales tuviera atribuidas sus competencias, se debería requerir al promotor de las obras o a sus causahabientes para que solicitara, en el plazo de dos meses, la oportuna licencia o, en su caso, ajustara las obras a las condiciones de la otorgada.

En caso que el interesado no solicitara la licencia en el plazo de dos meses o si ésta fuese denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del plan o de las ordenanzas, o si no se ajustara dentro de dicho plazo las obras a las condiciones de la licencia u orden de ejecución, el Ayuntamiento debería acordar la demolición de las obras, a costa del interesado, y proceder a impedir definitivamente los usos a los que diera lugar. Efectuada esta actuación administrativa, si el interesado no procediera a la demolición en el plazo de un mes, contado desde la expiración del término otorgado o desde que la licencia fuese denegada por los motivos expresados, el Alcalde o el Gobernador Civil deberían disponer directamente la demolición de lo irregularmente construido a costa del interesado.

De conformidad con lo establecido en este artículo, se acredita que con el régimen jurídico configurado por la normativa reglamentaria de 1978, se daba carta de naturaleza a la posibilidad de mantener las construcciones “ilegales”, una vez que hubiera finalizado el plazo establecido para poder ejercitar las medidas de reacción pública frente a las mismas. Con esta normativa, aplicada en sentido contrario, se iniciaba de facto el régimen de asimilación de construcciones a la situación jurídica de fuera de ordenación, entendiendo por

⁵⁶ El plazo de un año inicialmente establecido por el reglamento de disciplina urbanística fue posteriormente ampliado a cuatro años, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre.

ésta la situación en la que quedan las construcciones que, estando previamente adaptadas a las condiciones definidas por el planeamiento aplicable, dejan de estarlo en virtud de una modificación del planeamiento o de la normativa aplicable posterior a su construcción. Al contrario, en estos casos los efectos legales se producían no por un cambio en la planificación aplicable, sino por el mero trascurso del plazo de reacción administrativa frente a las construcciones irregulares, lo que provocaba su regularización a efectos del mero mantenimiento de su integridad constructiva.

En términos generales, las consecuencias jurídicas de una u otra condición son técnicamente equiparables, debido a que en ambos casos se limitan las posibilidades de reforma y rehabilitación estructural de las construcciones, si bien, no se determinan expresamente las condiciones en que los propietarios de las construcciones “asimiladas” podrían ejecutar actuaciones de mero mantenimiento ordinario. Esta medida, aplicable a las construcciones realizadas en cualquier tipo de suelo, de forma evidente podría suponer el mantenimiento de construcciones que supusieran una agresión a los intereses públicos subyacentes en determinados ámbitos, por lo que se establecían algunas excepciones específicas a su establecimiento de forma generalizada, contenidas en el artículo 40 que establecía expresamente que el plazo de un año (posteriormente ampliado a cuatro como se ha indicado anteriormente), no se aplicaba a los terrenos destinados a zonas verdes o espacios libres en el planeamiento.

La consideración de la especial protección del suelo no urbanizable en los ámbitos cuyos valores exigieran esta consideración motivó que, como se hará referencia más adelante, las posteriores normativas urbanísticas y de ordenación territorial equipararan los suelos rurales especialmente protegidos a los ámbitos inicialmente excluidos de la aplicación de esta medida de mantenimiento de las edificaciones construidas inicialmente en situación irregular, como una de las medidas adicionales de protección que configuran el

régimen jurídico aplicable a estos tipos de suelo frente a las notas que caracterizan el suelo común o general de cada término municipal.

3. La situación de la regulación del territorio previa a la Constitución Española de 1978.

En definitiva, a las puertas de la promulgación de la Constitución Española de 1978 (CE1978), la legislación urbanística española se había dotado de un cuerpo normativo completo que, para su plena efectividad, exigía la implementación de un sistema de planificación que aplicara en cada zona geográfica sus determinaciones y, en lo que respecta al suelo no urbanizable, delimitara los ámbitos en los que se apreciara la concurrencia de valores naturales, paisajísticos, etnológicos, culturales, y otros similares, que fundamentaran el establecimiento sobre los mismos de un régimen de protección suplementaria y reforzada sobre el establecido para el suelo rural común o general. A su vez, el planeamiento debería establecer la sustancia material de ese régimen suplementario de protección, sobre la base de un mínimo común denominador consistente en la no alteración de su realidad física y, por consiguiente, la imposibilidad de ser introducido en el proceso urbanizador.

Esta exigencia atribuida a la planificación fue, evidentemente, objeto de una posterior revisión por los órganos competentes del Poder Judicial, en resoluciones en las que tuvieron la oportunidad de delimitar tanto el margen de actuación de la acción planificadora de la Administración, como las repercusiones prácticas derivadas de la inclusión del suelo en ese régimen de especial protección, analizando en este último caso fundamentalmente el ámbito de usos autorizables en el mismo. De este modo, sentencias como la del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1992 (Sala Tercera, sec. 5ª, rec. 3771/1990. Ponente ESTEBAN ÁLAMO, RJ/1992/2239) establecieron el denominado carácter tuitivo del suelo no urbanizable, entendiendo por tal la

afirmación consistente en que las condiciones rurales del suelo son las que determinan su clasificación como no urbanizable y, en su caso, la calificación como especialmente protegido y no, como se entendería en sentido contrario, la voluntad del planificador la que preponderaría en la asignación del régimen rústico del suelo. De este modo, la citada sentencia dispone en su FD 4º:

“En la Ley del Suelo, Texto Refundido de 1976, se sometía al suelo no urbanizable a un particular régimen tuitivo que remediaba la vulnerabilidad del llamado suelo rústico en la Ley de 1956. Basta simplemente la lectura reposada de los arts. 85 y 86 de la Ley y 44 y 45 del Reglamento de Gestión Urbanística para constatar la realidad de ese especial régimen de protección en él, como apuntábamos en nuestra S. 19-6-1991, se puede apreciar una cierta graduación de menor a mayor, según se trate de urbanizable pero no programado, no urbanizable, y de especial protección. Análoga protección, si no más acentuada, se da a estos suelos en los arts. 5, 6 y 7 de la nueva Ley del Suelo de 25-7-1990. No es admisible por tanto una interpretación de esta normativa amplia o elástica en cuanto a los usos que hayan de tolerarse o edificación o instalaciones que en tales terrenos hayan de emplazarse, que incidiría negativamente en ese régimen tuitivo que el legislador ha querido para estos terrenos. De ahí que se exijan rigurosamente para las instalaciones o edificaciones estos requisitos: que sean de utilidad pública o interés social, que además tengan que estar emplazados necesariamente en el medio rural; que no exista posibilidad de formación de núcleo de población, quedando en todo caso prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas; ítem más, en los espacios de especial protección ésta alcanza a la imposibilidad de dedicación o utilización que implique transformación de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se quiera proteger...”

Esta interpretación jurisprudencial se plasmó en la práctica en la exigencia “estricta”⁵⁷ de la acreditación de la adaptación al entorno rural de las construcciones e instalaciones proyectadas en suelo no urbanizable no directamente vinculadas a su régimen tradicional de usos y la justificación de la necesidad de su ubicación en dicho suelo, así como su utilidad pública e interés social, a lo que se ha de añadir la propia viabilidad legal de su implantación en el caso de que los suelos estuvieran sometidos a un régimen

⁵⁷ Según el FD quinto de la sentencia anterior: “...La aplicación no rigurosa, sino estricta, y teniendo presente las directrices del art. 3.º del Código Civil, de la normativa expuesta, no permite llegar a la conclusión de que los actos impugnados están de acuerdo con el ordenamiento urbanístico. Ciertamente utilidad pública o interés social son conceptos jurídicos indeterminados, pero deben ser determinables a través de las circunstancias concretas que les rodean y concurren en el caso concreto en que se apliquen...”

de protección suplementario al general del suelo no urbanizable. En Sentencias como la antes citada o la de 19 de junio de 1991 (Sala Tercera, rec. 1986/1989. Ponente ESTEBAN ÁLAMO, EDJ 1991/6567), el propio Tribunal Supremo exige la efectiva acreditación de la utilidad pública o interés social de las actuaciones pretendidas en suelo no urbanizable, como exigencia legal para poder autorizar de forma previa su construcción y, en todo caso, como elemento de protección preventiva del entorno en el que se pretenden realizar las actuaciones y de su concreto régimen de protección.

Pero el análisis judicial de la especial protección del suelo no urbanizable atribuida mediante determinación del planeamiento consideró, además del aspecto anterior, la propia discrecionalidad de la actuación administrativa por la que se reconocían los valores que fundamentaban la asignación de este régimen de protección. En este caso, la jurisprudencia asumió la inclusión de la planificación territorial y urbanística en el ámbito de las denominadas potestades discrecionales de la Administración y, en cuanto a tales, sometidas al doble control de los hechos determinantes y de los principios generales del Derecho.

Esta cuestión, que será objeto de mayor desarrollo posterior, puede apreciarse en la STS de 8 de octubre de 1990 (Sala Tercera, sec. 6ª. Ponente DELGADO BARRIO, RJ/1990/7842) en cuyo FD 3º se dispone que la calificación podría resultar justificada por factores distintos de los mencionados por el perito (dimensiones, valor agrícola o forestal), pero los alegados carecen de virtualidad para fundarla convincentemente, al establecer una vinculación urbanística que no guarda coherencia con una calificación de suelo rústico protegido. Así las cosas, concluye la Sala, la realidad de los hechos, por un lado, y la coherencia necesaria en el desarrollo de los criterios de planificación, por otro, determinan la conclusión de que la calificación litigiosa no se ajusta a las exigencias de racionalidad en la actuación administrativa, por lo que se desestima la asignación de la especial protección del suelo afectado.

En conclusión, la interpretación jurisprudencial de la exigencia normativa del TRLS1976 vino a establecer los dos criterios fundamentales del proceso planificador relativo al suelo no urbanizable, delimitando por un lado su carácter tuitivo y, por el otro, su ámbito de potestad discrecional, que debían concurrir conjuntamente a la hora de verificar la correcta actuación administrativa en su ejercicio. En otras palabras, el suelo rural debería efectivamente ostentar las condiciones naturales, ambientales, agrarias o de cualquier otro tipo que requiera la asignación de un régimen de singular protección y, desde otro punto de vista, su delimitación debe realizarse sin la concurrencia de ningún elemento o ámbito que pudiera suponer arbitrariedad en la actuación administrativa.

D. La Constitución Española de 1978.

Siguiendo una exposición cronológica, en este punto ha de hacerse referencia expresa a la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 (CE1978), que presenta una indudable influencia sobre la ordenación territorial y el urbanismo en España, no solo por contener los principios reguladores de lo que habría de ser la sociedad del futuro, entre los que se encuentran varios de ellos con directa aplicación al régimen de uso y gestión del territorio, sino también y fundamentalmente, por suponer un punto de inflexión en el régimen de distribución de competencias sobre la ordenación territorial y el urbanismo, al atribuir a las recién creadas Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir en sus respectivos Estatutos de Autonomía su ejercicio de forma plena.

En concreto, con referencia a la primera de las cuestiones antes citadas, cabe resaltar que la CE1978 viene a plasmar los principios que ya se contenían en la normativa urbanística española vigente y que se condensan en su artículo 47⁵⁸

⁵⁸ Aparte del artículo 47, la CE1978 contiene referencias de sectores con conexión al urbanismo en los artículos 33 (función social de la propiedad), 45 (protección del medio ambiente), 46 (protección del patrimonio histórico, cultural y artístico) y, en general, en los artículos dedicados a establecer los principios rectores de la actividad económica del Estado Social y Democrático de Derecho que consagra, dada la indudable incidencia de la ordenación territorial y del urbanismo en el sistema económico español.

al exigir la vinculación del uso del suelo al interés general de forma prioritaria sobre su aspecto mercantil (exigiendo expresamente la eliminación de la especulación en su gestión) y, en segundo lugar, la participación de la sociedad en las plusvalías generadas por la acción pública en el proceso urbanizador. Estas consideraciones constitucionales sobre el urbanismo, que no se realizan sobre ningún otro sector de la economía nacional (salvo la mención genérica que sobre toda la actividad económica y riqueza del país establece el artículo 128.1), derivan de la naturaleza de función pública que se le atribuye en cuanto a su actividad de planificación.

Conforme sostiene REBOLLO PUIG, con esta consideración del urbanismo se acredita que la CE1978 no le otorga el mismo tratamiento que al resto de los sectores económicos que se encuentran sometidos a las reglas generales del mercado, por lo que se justifica la deslegitimación expresa de la especulación en esta materia y justifica una especial participación de la colectividad en las plusvalías⁵⁹. En el mismo sentido se expresa CAYETANO ROSADO al exponer los principios que subyacen del tratamiento del suelo en el texto constitucional, del que destaca su socialización mediante la aplicación de conceptos como el de la necesidad de la planificación del territorio y la participación de la comunidad en la gestión de los poderes públicos en esta materia⁶⁰.

Con esta consideración, la CE1978 viene a consagrar las limitaciones establecidas al uso del suelo en las normas urbanísticas emanadas por el régimen anterior, incluido el vigente en ese tiempo TRLS1976, exigiendo la planificación urbanística como medio de actuación de la acción pública de ordenación territorial e incluyendo la protección del suelo rural como medio de garantía de preservación de sus valores inherentes.

No obstante lo anterior, como ya se ha apuntado, la cuestión más innovadora del texto constitucional de 1978 con respecto a la realidad jurídica anterior, deriva del régimen de distribución de competencias entre los distintos

⁵⁹ REBOLLO PUIG, Manuel (Coordinador) (2007, pág. 45).

⁶⁰ CAYETANO ROSADO, Moisés (2005, pág. 774).

estamentos del poder público establecidos en la propia Constitución. De este modo, conforme dispone el artículo 148.1.3ª, las Comunidades Autónomas podrían asumir a través de sus Estatutos de Autonomía las competencias sobre “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”⁶¹, con lo que, de facto se propició la dispersión normativa en estas materias que conocemos actualmente, al asumir los poderes autonómicos en la totalidad de los casos estas competencias y, de este modo, vaciar la competencia estatal para la regulación directa de estas materias en todo el Estado⁶².

La situación descrita motivó que, de forma progresiva, la normativa estatal vigente fuera siendo desplazada por la entrada en vigor de las normas autonómicas aprobadas conforme los respectivos parlamentos regionales fueron ejerciendo su capacidad legislativa sobre las materias de ordenación territorial y urbanismo, manteniendo mientras tanto su actuación administrativa conforme a los parámetros del cuerpo normativo creado por el legislador preconstitucional. Como también se ha referido anteriormente, este progresivo desplazamiento normativo no se ha producido hasta la fecha de forma tan acusada con respecto a los reglamentos de desarrollo de 1978, que se mantienen vigentes de forma generalizada en todo aquello que no se opongan a lo dispuesto por la respectiva normativa legal autonómica, salvo en los supuestos en los que se han aprobado normas reglamentarias posteriores, que fuerzan en cada territorio su desplazamiento efectivo a la condición de normas de aplicación supletoria⁶³.

En resumen, cabe destacar que a partir de la actual distribución constitucional de competencias se inicia un proceso de concreción de los límites de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, que fue esbozado en las normas estatales aprobadas posteriormente a la entrada en vigor de la

⁶¹ Cfr. MARTÍN JIMÉNEZ, María Isabel (2014).

⁶² Con la excepción de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, cuya singularidad presenta matices muy controvertidos, dada la ausencia de competencia legislativa que, a día de hoy, todavía tienen sus respectivas Asambleas.

⁶³ A modo de ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía solo se ha aprobado hasta la fecha el Decreto 60/2010, de 5 de marzo, Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía.

actual Carta Magna, si bien, su alcance solo fue efectivamente depurado por la controvertida Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, a la que posteriormente se hará referencia.

Con todo, las competencias estatales sobre este ámbito (considerado en sentido amplio) también derivan del margen competencial reservado al mismo por el artículo 149.1 CE1978, en el que se incluyen algunas materias cuya regulación y desarrollo normativo presentan una marcada incidencia sobre los ámbitos relativos a la ordenación territorial y al urbanismo. Conforme apuntan CASTELAO RODRÍGUEZ y SANTOS DÍEZ⁶⁴, entre las materias reservadas al Estado por el citado artículo 149.1, podemos destacar las siguientes por su indudable conexión con la gestión territorial: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1ª); la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan (art. 149.1.8ª); las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª); las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18ª); la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección y la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 149.1.23ª); las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25ª); o la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español (art. 149.1.28ª).

Esta reserva de competencia estatal en materias indudablemente conectadas con la ordenación territorial y el urbanismo, ha conllevado la afirmación de que las competencias autonómicas deben coexistir con las reservadas al Estado por vía del citado artículo 149.1 CE1978, cuyo ejercicio puede condicionar

⁶⁴ *Op. cit.* (1999, págs. 131 y ss.).

lícitamente la actuación autonómica, aunque sean los poderes regionales los que ostenten la competencia completa sobre estas materias⁶⁵.

En definitiva, con la entrada en vigor de la Carta Magna de 1978 y la interpretación que se deriva de sus postulados, cabe concluir que se considera a las Comunidades Autónomas las responsables del diseño y desarrollo de las políticas urbanísticas y, en concreto, de las competencias exclusivas sobre ordenación territorial, urbanismo y vivienda, en tanto que el régimen del suelo y la igualdad en las condiciones de ejercicio de los derechos constitucionales afectados, se entiende competencia de la legislación estatal⁶⁶.

E. La Ley del Suelo de 1990 y el Texto Refundido de 1992.

1. La actualización de la regulación territorial a nivel estatal.

En el inicio de la década de los años noventa del pasado siglo, el legislador estatal estimó procedente efectuar algunas innovaciones en la normativa urbanística vigente, en determinados casos de muy importante calado porque suponían la introducción de elementos muy novedosos en la concepción que hasta entonces se tenía del urbanismo y su aplicación territorial. Esta adaptación de la normativa estatal vigente se dispuso bajo el convencimiento del legislador nacional de su capacidad de actualizar la normativa urbanística aplicable en todo el territorio español, en defecto de normativa autonómica que viniera a desplazar su aplicación en cada ámbito regional concreto, supuestos en los que su vigencia desplegaba efectos de carácter supletorio. La propia exposición de motivos del nuevo texto legal mantenía que la capacidad de actualizar la normativa urbanística de aplicación (al menos) supletoria en todo el territorio nacional, derivaba del ámbito competencial reservado al Estado por el citado artículo 149.1 de la CE1978, con el objeto de garantizar la igualdad de

⁶⁵ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1998, págs. 58 y ss.).

⁶⁶ Cfr. CANO BUESO, Juan (2007, págs. 42 y ss.).

todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionalmente reconocidos.

De conformidad con esta interpretación se promulgó la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Como su propio nombre indicaba, la nueva regulación incorporaba un conjunto de medidas de reforma del sistema urbanístico estatal vigente desde 1976, aunque mantenía formalmente en vigor en otros muchos aspectos de la anterior regulación. Como afirma FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁶⁷ la nueva norma estatal pretendía enmarcarse dentro del reparto de competencias constitucionalmente establecido, para lo que afirmaba la aplicabilidad plena de una parte de sus preceptos, limitando el alcance de otros a la condición de normas básicas y, en tercer lugar, asignando al resto el carácter de normas supletorias de la regulación específica de cada Comunidad Autónoma.

Entre las principales novedades que introducía la nueva regulación la doctrina ha destacado la adquisición gradual de las facultades urbanísticas, establecida a partir del cumplimiento en plazo de los deberes urbanísticos exigibles a los titulares de terrenos edificables⁶⁸; la introducción del sistema del aprovechamiento tipo de las áreas de reparto, que venía a sustituir al anterior del aprovechamiento medio dispuesto por el TRLS1976; el establecimiento de un nuevo régimen objetivo de valoraciones urbanísticas, o finalmente, la introducción de técnicas instrumentales de intervención en el mercado del suelo.

La introducción de estas novedades junto con el mantenimiento de buena parte de la regulación anterior, motivó a que la propia norma legal de 1990 incluyera una habilitación expresa para que el Gobierno efectuara un texto refundido de todas las normas vigentes sobre la materia en el plazo de un año, tal y como disponía su disposición final segunda⁶⁹. La citada obligación gubernamental se

⁶⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (1990, págs. 9 y ss.).

⁶⁸ Cfr. CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio y SANTOS Díez, Ricardo (1999, págs. 133 y ss.).

⁶⁹ Cfr. FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón (1993, págs. 127 y ss.).

materializó en la aprobación del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR1992)⁷⁰.

2. El suelo no urbanizable en el TRLR1992.

En este nuevo texto normativo, comprensivo de la normativa de ámbito estatal vigente, el suelo no urbanizable⁷¹ se configura de un modo similar al de la normativa a la que sustituye, ya que su artículo 12 lo define con carácter residual al establecer que será de esta clase el que no se incluya dentro de las categorías de suelo urbano o urbanizable por el planeamiento. De forma directa el nuevo texto sólo categoriza como no urbanizable aquél que el planeamiento deba proteger especialmente en función de su valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico. Mediante esta diferenciación el legislador estatal de 1992 encomendaba al instrumento de planeamiento correspondiente la delimitación de los ámbitos de especial protección que dentro del suelo clasificado como no urbanizable, presentaran una identidad singular sobre el resto de suelo rural, en función de los valores específicos por los que se reconociera expresamente. Como consecuencia de esta identificación, el planeamiento debería establecer un estatuto jurídico diferenciado, en el que se debería contener el régimen de protección específico para estos suelos⁷².

⁷⁰ Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 156, de 30 de junio de 1992.

⁷¹ Debido a que en el momento de aprobación de la reforma normativa urbanística estatal de los años 90 ya se encontraban plenamente en desarrollo las Comunidades Autónomas, el legislador estatal se planteó esta regulación para su aplicación desde un punto de vista diferenciado en función de que por la respectiva Comunidad se hubiera aprobado o no una regulación propia sobre la materia. De este modo, en los casos en los que así fuera el TRLR1992 debía entenderse como una regulación supletoria de la normativa autonómica aplicable (como de hecho antes era el TRLR1976). Sin embargo, en los todavía bastantes casos de Comunidades Autónomas que no habían aprobado una regulación propia, la norma pretendía funcionar de forma directa y plena. De ahí que en el caso de la denominación del suelo no urbanizable se añadiera la expresión “...o denominación equivalente atribuida por la legislación autonómica”.

⁷² Cfr. LLISSET BORREL, Francisco; LÓPEZ PELLICER, José A. y ROMERO HERNÁNDEZ, Federico (1993, pág. 99).

En concreto, el tratamiento que el TRLS1992 recoge sobre el suelo no urbanizable se contiene fundamentalmente en sus artículos 15 a 17, en los que establece una escueta regulación relativa a los usos y construcciones que pueden autorizarse en su ámbito, mediante los que viene a asumir la distinción que ya se contenía en la normativa anterior entre los usos vinculados a la naturaleza rural del territorio de los que, en función del tipo de suelo y su posible especial protección, pudieran ser autorizados expresamente por su utilidad pública o interés social. En todo caso, la normativa estatal continuaba asignando al suelo no urbanizable una regulación muy limitada, excluyéndola de los criterios novedosos que impuso para el suelo urbano, cuyo principal exponente eran los mecanismos de adquisición progresiva de derechos urbanísticos hasta obtener el habilitante para proceder a la edificación.

Sobre esta cuestión, autores como LLISSET BORREL, LÓPEZ PELLICER y ROMERO HERNÁNDEZ⁷³ afirman que la normativa de 1992, como ya hiciera su predecesora, no contemplaba un *ius aedificandi* específico para los titulares de suelo no urbanizable y ello en contra de lo que establecía la LS1956 al establecer una determinación específica de edificabilidad sobre el suelo entonces denominado rústico. Para estos autores, la posibilidad de ejecutar construcciones en estos suelos se convirtió, a partir de la Ley de 1975, en poco menos que en una concesión administrativa, al menos en tanto se verificara el cumplimiento de los requisitos exigidos por la propia normativa o por el planeamiento para su autorización⁷⁴.

La primera cuestión a la que hace referencia el TRLS1992 es al denominado principio de vinculación a destino de los suelos rurales, al exigir expresamente en su artículo 15 que los suelos declarados como no urbanizables por el planeamiento⁷⁵ no puedan ser destinados a fines distintos de los tradicionalmente admitidos en los entornos rurales (agrícola, forestal, ganadero,

⁷³ *Op. cit.* (1993, págs. 113 y ss.).

⁷⁴ En el mismo sentido se expresa GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1990, pág. 126).

⁷⁵ O declarados expresamente como tales por el propio artículo 13 del TRLS1992 en los municipios sin planeamiento urbanístico aplicable.

cinagético y, en general, los vinculados a la utilización racional de sus recursos naturales), todo ello conforme a lo dispuesto en la normativa que, en cada caso, fuera aplicable.

Esta limitación de los usos del suelo no urbanizable, aplicable tanto al calificado como común o general como al especialmente protegido por los correspondientes instrumentos de planeamiento, se desarrolla en el artículo 16, en el que se contiene el régimen de prohibiciones y posibles autorizaciones sobre su ámbito, lo que a efectos prácticos configura el estatuto jurídico de esta clase de suelo. En concreto, se prohíbe expresamente toda transferencia, división o segregación realizada en contra de la normativa que fuera aplicable, en función de los usos del territorio afectado y, en general, todo acto de parcelación que pretenda o promueva su transformación, salvo las excepciones legales relativas a los núcleos rurales o asentamientos tradicionalmente admitidos en los entornos rurales. En este punto FERNÁNDEZ TORRES encontraba una novedad conforme a la regulación anterior, al extender el catálogo de normas conforme a las que pudieran autorizarse segregaciones en suelo no urbanizable, frente a la anterior exigencia de su acomodación a lo dispuesto en la normativa agraria⁷⁶.

Con respecto a las construcciones y edificaciones autorizables, como se ha apuntado anteriormente la nueva normativa parte de la premisa de declarar, con carácter general, únicamente válidas las relativas a los usos tradicionalmente admitidos en los suelos de naturaleza rural, limitando su configuración y características a lo dispuesto expresamente en los planes vigentes sobre el territorio o en la normativa sectorial aplicable al uso concreto del suelo. En concreto, a falta de determinaciones específicas, autores como GONZÁLEZ PÉREZ⁷⁷ entendían que la exigencia legal para la autorización de estas construcciones requería la acreditación de la verdadera adaptación de la construcción al uso del suelo y que, en todo caso, su utilización se encuadrara dentro del mismo, sin que pudiera destinarse a otros usos que pudieran

⁷⁶ *Op. cit.* (1993, págs. 136 y ss.).

⁷⁷ *Op. cit.* (1990, págs. 130 y ss.).

desnaturalizar su autorización. Por lo demás, cabe indicar que la adaptación de estas construcciones y edificaciones a los usos tradicionales del suelo determinaba, desde un punto de vista procesal, su autorización mediante un procedimiento simple y aprobado por la propia administración local.

Además de estas construcciones vinculadas a los usos tradicionales del suelo, el TRLS1992 en su artículo 16.3.2ª recogía la habilitación que ya se contenía en la normativa anterior, relativa a la posible autorización de edificaciones no vinculadas los usos naturales del entorno rural, pero que por cualquier motivo tuvieran que emplazarse en suelos no urbanizables previa declaración de su utilidad pública o interés social. A esta previsión, heredera de la que se contenía en el artículo 44.2 del RGU de 1978, se añadía la también prevista anteriormente posible autorización de viviendas unifamiliares aisladas, cuya premisa fundamental era la acreditación de que con su instalación no se fomentara la creación de nuevos núcleos de población en suelo rural.

Para la concesión de esta autorización de uso excepcional del suelo no urbanizable, el texto refundido de 1992 asume igualmente la tramitación contenida en el punto segundo del artículo 44 del RGU, que requiere la autorización expresa del órgano autonómico competente con anterioridad a la obtención de la preceptiva licencia municipal. Este procedimiento de “doble autorización” presenta en el TRLS1992 una configuración similar al establecido en la normativa estatal previa, al exigir de forma expresa la justificación de la utilidad pública o interés social del proyecto⁷⁸, el establecimiento de un periodo de información pública y, finalmente, el acto de autorización emitido de expresa por la Administración autonómica correspondiente y, en todo caso, previo a la intervención municipal mediante la concesión de la preceptiva licencia urbanística. Sin embargo, presenta la novedad de la propia referencia al órgano autonómico competente, a diferencia del texto del RGU⁷⁹, sin duda para

⁷⁸ O, en su caso, la necesidad de la vivienda unifamiliar para el servicio al uso del territorio, junto con la acreditación de no existencia de riesgo de formación de núcleo de población en suelo rural.

⁷⁹ En el que se cita expresamente al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, que era competente cuando se tratara de capitales de provincia o municipios de más de 50.000

adecuar su regulación a la distribución competencial establecida por la CE1978 y recogida de forma generalizada por los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas.

Tras esta regulación, el TRLS1992 se refería expresamente al suelo no urbanizable especialmente protegido en su artículo 17, en el que literalmente se disponía:

“17. Áreas de especial protección.

El planeamiento territorial y urbanístico podrá delimitar áreas de especial protección en las que estará prohibida cualquier utilización que implique transformación de su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se quiera proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido por aquél”.

En este texto pueden apreciarse las características que la norma estatal de 1992 atribuía al suelo no urbanizable especialmente protegido y a las que se ha hecho referencia anteriormente. En concreto, se atribuye expresamente al planeamiento la función de delimitar las denominadas “áreas de especial protección”, prohibiendo todo tipo de actuación en su ámbito que implicara cualquier tipo de transformación del suelo que pudiera menoscabar los valores por los que obtuvo esta consideración, y todo ello conforme al régimen jurídico limitativo de usos que, de forma específica debería contener el propio instrumento planificador. Con esta expresa mención, la norma estatal atribuía a los instrumentos de planificación territorial o urbanística la competencia para contener, además de la propia delimitación de los ámbitos protegidos, el propio régimen aplicable a los mismos, estableciendo las limitaciones específicas que la salvaguarda de los valores identificados en el territorio pudiera demandar. Como señala PAREJA I LOZANO, los instrumentos de planificación presentan una importancia capital en la configuración de los suelos protegidos, debido a que son el medio fundamental por el que se formula su específico estatuto jurídico, cuya finalidad prioritaria de protección de estos entornos puede

habitantes o, en otro caso, a la Comisión Provincial de Urbanismo respectiva, en los demás casos.

conllevar el establecimiento de limitaciones más restrictivas que las establecidas de forma ordinaria por la normativa vigente⁸⁰.

A la anterior conclusión deben sumarse dos reflexiones sobre la redacción del artículo transcrito. En primer lugar, puede indicarse que es sintomática la expresión “planeamiento territorial y urbanístico”, lo que expresa la realidad histórica del momento en el que se aprueba la reforma de la normativa urbanística estatal, en la que se diferencian de forma efectiva los conceptos de ordenación territorial y urbanismo, acogiendo la posibilidad de que ambas materias pudieran delimitar espacios de suelo especialmente protegido⁸¹. En segundo lugar, el TRLS1992 establece esta función del planeamiento con la expresión “podrá”, lo que debe ser interpretado como una mera cuestión semántica, entendiendo que el sentido de la expresión adoptada por el legislador estatal no es la de establecer una mera posibilidad de su ejercicio, sino una asignación de potestad para el ejercicio de esta función dentro de la planificación territorial o urbanística, plenamente exigible una vez verificada la presencia de suelo en su ámbito geográfico en el que concurren los valores merecedores de un régimen de protección suplementaria sobre el general del suelo no urbanizable común.

Por lo demás, cabe añadir que aunque la citada diferenciación entre las expresiones de planeamiento territorial y urbanístico evidenciara su delimitación independiente, el TRLS1992 asumía el compromiso de la normativa anterior de propiciar una planificación integral del territorio nacional, estableciendo en sus artículos 65 y siguientes la figura del Plan Nacional de Ordenación⁸² como elemento global vertebrador de todo el territorio nacional y

⁸⁰ PAREJA I LOZANO, Carles (1990, págs. 81 y ss.).

⁸¹ Cfr. LLISSET BORREL, Francisco; LÓPEZ PELLICER, José A. y ROMERO HERNÁNDEZ, Federico (1993, págs. 124-125).

⁸² El artículo 66 del TRLS1992 disponía expresamente: “*El Plan Nacional de Ordenación establecerá las grandes directrices territoriales, fijará los fines y objetivos y determinará las prioridades de la acción pública a escala del territorio nacional, de forma que permita la adopción coordinada de las decisiones estratégicas referentes a la compatibilidad del espacio económico con la calidad de vida y el bienestar social, así como la integración del espacio nacional en el europeo en el marco de las competencias que constitucionalmente corresponden al Estado*”.

sobre el que deberían efectuarse los denominados Planes Directores Territoriales de Coordinación (o instrumentos similares establecidos por la normativa autonómica), encargados de desarrollar los objetivos territoriales del Plan Nacional a modo de instrumentos subregionales de estrategia y desarrollo territorial cuyo ámbito máximo sería el de la Comunidad Autónoma. Esta distribución de ámbitos de actuación se sustentaba en la pretendida distribución competencial que el legislador estatal de la época estimaba que otorgaba la Constitución Española de 1978, al entender que el aspecto vertebrador integral del territorio nacional debía ser asumida por el Estado y que podía igualmente prever los ámbitos de actuación regional para los supuestos de las Comunidades Autónomas que no hubieran establecido una normativa propia en virtud de lo dispuesto en el artículo 148 del texto constitucional y sus respectivos Estatutos de Autonomía. Pero esta consideración, como veremos a continuación, quedó en entredicho una vez que el Tribunal Constitucional procedió a interpretar y delimitar los ámbitos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas sobre la ordenación territorial y el urbanismo, en función de la escueta regulación del artículo 148.1.3ª de la Constitución Española, en la famosa y comentada Sentencia 61/1997, de 20 de marzo.

En definitiva, en el nuevo régimen normativo estatal, en lo que respecta al suelo no urbanizable, se mantenían los elementos fundamentales de la regulación a la que sustituyó, teniendo en cuenta además que los reglamentos de desarrollo seguían siendo aplicables hasta que fueran desplazados en cada territorio por posteriores normas autonómicas, en todas las cuestiones que no fueran incompatibles con la nueva regulación legal. Esta consideración fue apreciada incluso por la jurisprudencia, ya que en la STS de 29 de enero de 1992 (RJ/1992/2239) a la que se ha hecho referencia anteriormente, se contiene la siguiente manifestación en su FD 4º: *“...se puede apreciar una cierta graduación de menor a mayor, según se trate de urbanizable pero no programado, no urbanizable, y de especial protección. Análoga protección, si*

no más acentuada, se da a estos suelos en los arts. 5, 6 y 7 de la nueva Ley del Suelo de 25-7-1990.”.

Con esta mención expresa, el Alto Tribunal venía a apreciar la tendencia continuista de la nueva regulación legal aprobada a primeros de los años noventa del pasado siglo, caracterizada por el progresivo aumento en la protección del suelo no urbanizable, reservando su máxima expresión a los ámbitos declarados como especialmente protegidos cuyo régimen singular debía venir definido por los propios instrumentos de planificación por los que fueran expresamente reconocidos.

F. La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo y la normativa estatal posterior.

La impugnación de varias Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional del texto de la Ley del Suelo de 1990, que se unió a las que también se presentaron frente al TRLS1992, derivó en la famosa y discutida STC 61/1997, de 20 de marzo (rec. 2479/1990. Ponente: RUIZ VADILLO, EDJ 1997/860), en la que el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la mayor parte del texto refundido, no por cuestiones materiales o de fondo sino, por una parte, por resolver expresamente la ausencia de competencia estatal para regular sobre cuestiones propias de la ordenación territorial y el urbanismo (materias atribuidas de forma unitaria a las Comunidades Autónomas por mor de lo dispuesto en el artículo 148.1.3ª de la Constitución Española de 1978), y por otra parte, por establecer el criterio interpretativo de que el Estado no podía legislar en materias en las que no tuviera competencia, aunque solo fuera para establecer una normativa de carácter supletorio y aplicable exclusivamente en defecto de normativa autonómica de directa aplicación.

Como indica ESCUÍN PALOP⁸³ en la citada Sentencia el Tribunal Constitucional sostiene que la declaración del artículo 149.3 de la CE1978, por la que se declara a la normativa estatal como supletoria de la regulación aprobada por las diferentes Comunidades Autónomas, no atribuye al Estado un título material habilitante del ejercicio de su potestad legislativa en las materias sobre las que no ostenta competencia, lo que conduce inexorablemente a considerar viciados de nulidad todos los preceptos del TRLS1992 que surgieron con el único objeto de servir de regulación supletoria. Pero, a mayor abundamiento, esta ausencia de competencia estatal para producir normas con exclusivo alcance supletorio se extiende, a juicio del Tribunal Constitucional, incluso a las materias en las que la distribución competencial se distribuye entre la regulación de las bases por el Estado y su desarrollo por las Comunidades Autónomas, y ello debido a que no puede invocar la cláusula relativa a la supletoriedad para poder amparar una regulación para la que no ostenta competencia alguna.

En adición a lo anterior, la STC 61/1997 en su FD 12º sostiene que la imposibilidad de dictar normas supletorias con tal exclusivo propósito allí donde el Estado carece de competencias sobre la materia, como en el caso del urbanismo, trae también como consecuencia que la refundición de textos legales no sea la técnica legislativa más adecuada en manos del legislador estatal, puesto que, a menos que tal refundición se circunscriba a aquellos textos legales o normas sobre las que el Estado sí ostente algún título competencial, la producción de esta nueva norma refundida incurriría igualmente en vicio de nulidad por causa de incompetencia material⁸⁴.

Lo que en cambio estima procedente el Tribunal Constitucional es que la competencia autonómica sobre el urbanismo y la ordenación territorial coexista con las materias que el artículo 149.1 de la CE1978 reserva al Estado y cuyo ejercicio puede condicionar la actuación autonómica, debido a sus inevitables

⁸³ ESCUÍN PALOP, Catalina (1999, págs. 17 y ss.).

⁸⁴ Cfr. MORILLAS SÁNCHEZ, Pedro, en la obra colectiva "Derecho Urbanístico Práctico. Autonómico y Estatal Supletorio" (2001, pág. 39).

puntos de conexión. En este sentido GONZÁLEZ PÉREZ⁸⁵ señala que el problema se encuentra en la delimitación de cada ámbito en particular, lo que requiere un examen de los concretos títulos competenciales que sirven de fundamento a la intervención estatal en materias vinculadas con el urbanismo y la ordenación territorial.

Con arreglo a estos postulados, el fallo de la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, determinó la declaración de inconstitucionalidad de todos los preceptos declarados como de aplicación supletoria en el TRLS1992, junto con los de carácter básico que, a juicio del Tribunal Constitucional, invadían las competencias reconocidas constitucionalmente a las Comunidades Autónomas y cuyo ejercicio podía ser impedido o indebidamente condicionado. Esta restricción del ámbito de la actuación supletoria del Estado en materias de competencia autonómica fue criticada por una parte importante de la doctrina, debido a que autores como PEÑARANDA RAMOS estimaron que la función constitucional del Estado no podría reducirse en estos casos a mantener los textos normativos previos a la nueva distribución competencial, sin siquiera poder realizar su actualización o refundición⁸⁶.

En términos más genéricos, PARDO ÁLVAREZ⁸⁷ destacaba que la resolución del Tribunal Constitucional se orientaba en contra de la inequívoca voluntad de la Carta Magna de establecer la aplicación supletoria de la legislación estatal, que sin embargo a partir de este momento quedaba sometida al cumplimiento o a la concurrencia de una serie de requisitos no exigidos originariamente. De este modo, esta autora resaltaba la realidad por la que, desde la introducción de esta interpretación, para que alguna de las disposiciones estatales de nueva redacción pudiera tener aplicación supletoria, debería formularse a partir de la invocación de algún título específico que le habilitara en concreto para establecer la reglamentación de que se trate, o en otras palabras, sería

⁸⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1998, págs. 58 y ss.).

⁸⁶ PEÑARANDA RAMOS, José Luis (1997, págs. 138 y ss.).

⁸⁷ PARDO ÁLVAREZ, María (1997, págs. 622 y ss.).

requisito inexcusable invocar alguno de los títulos competenciales enumerados en el artículo 149.1 de la CE1978.

El sentido del fallo del Tribunal Constitucional, tal y como exponen CASTELAO RODRÍGUEZ y SANTOS DÍEZ⁸⁸ hace imprescindible destacar que la declaración de inconstitucionalidad fue motivada, en todos los casos, por razones competenciales y no por cuestiones materiales, de tal modo que podría afirmarse que si la misma norma la hubiera elaborado una Comunidad Autónoma no hubiera obtenido tacha alguna de legalidad.

Con todos estos antecedentes, la publicación de esta Sentencia del Tribunal Constitucional supuso la generación de una serie de efectos legales en cadena, que derivaron en el restablecimiento de la vigencia del TRLS1976 en todas aquéllas Comunidades Autónomas que no habían aprobado una normativa propia⁸⁹ y, a su vez, que dicho texto se convirtiera de facto en la normativa estatal supletoria para el resto de Comunidades Autónomas que sí se habían dotado de normativa propia, al establecerse una pervivencia *ad eternum* de dicha norma como única supletoria de general aplicación. Sobre la base de esta interpretación del Tribunal Constitucional, al legislador estatal solo se le reconoció a futuro la ya apuntada capacidad de aprobar normas sobre las materias que, manteniendo algún tipo de competencia constitucional y conforme a su propio alcance, presentaran conexión con la ordenación territorial y el urbanismo, de tal forma que pudieran incidir o vincular en determinados aspectos al legislador autonómico en su normativa de ordenación territorial o urbanística⁹⁰.

⁸⁸ *Op. cit.* (1999, pág. 150).

⁸⁹ Salvo en las cuestiones derogadas expresamente por la vigencia de los artículos del TRSL1992 que fueron declarados expresamente compatibles con el ordenamiento constitucional vigente.

⁹⁰ En este caso vuelve a surgir la problemática de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, cuyas respectivas Asambleas no ostentan potestad legislativa. Sobre este asunto se pretendió fundamentar la competencia del Estado para actualizar la normativa estatal de 1976, al invocar su necesidad dado que, en caso contrario, estos territorios españoles quedarían permanentemente sin la posibilidad de modernizar la normativa aplicable sobre los mismos, pero esta propuesta ha sido considerada como un supuesto de fraude de ley. En la actualidad, la disposición adicional tercera del Real Decreto Legislativo 7/1985, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana se refiere a la

Acerca de esta cuestión, DE ASÍS ROIG⁹¹ expone que es innegable que, a partir de esta interpretación del Tribunal Constitucional, el centro de articulación de los sistemas de ordenación urbanística ha de formarse sobre la base de las diferentes regulaciones autonómicas sobre ordenación territorial y urbanismo. Con esta consideración no se excluye totalmente la intervención del Estado en todo lo relativo a la gestión y uso del suelo, pero sí que ésta queda restringida al efectivo alcance de sus títulos competenciales reconocidos y, en otro caso, a la aplicación de su normativa como derecho supletorio, aunque en este último supuesto su actualización ha quedado vedada en la práctica.

A lo anterior se ha de añadir la consecuencia de la generalización posterior de una situación que puede definirse, cuanto menos, de curiosa, dado que varias Comunidades Autónomas aprobaron de forma urgente el propio texto estatal declarado inconstitucional como normativa propia y ello debido a que, como se ha apuntado, los motivos que llevaron al Tribunal Constitucional a anular la mayor parte del TRLS1992 no fueron de naturaleza sustantiva sino de carácter competencial, por lo que no existía inconveniente jurídico alguno para que las Comunidades Autónomas, que ya venían aplicando este texto normativo, pudieran adoptar su regulación mediante su establecimiento como normativa propia⁹². En otros casos, las Comunidades Autónomas abordaron su propia

peculiar situación de las Ciudades Autónomas al disponer: “*Las ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán sus potestades normativas reglamentarias en el marco de lo establecido por las respectivas leyes orgánicas por las que se aprueban sus estatutos de autonomía, esta ley y las demás normas que el Estado promulgue al efecto. En todo caso, corresponderá a la Administración General del Estado la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas ciudades y de sus revisiones, así como de sus modificaciones que afecten a las determinaciones de carácter general, a los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio o a las determinaciones a que se refiere el apartado séptimo de la disposición final segunda. La aprobación definitiva de los Planes Especiales no previstos en el Plan General, y de sus modificaciones, así como de las modificaciones del Plan General no comprendidas en el párrafo anterior, corresponderá a los órganos competentes de las ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo de la Administración General del Estado, el cual será vinculante en lo relativo a cuestiones de legalidad o a la afectación a intereses generales de competencia estatal, deberá emitirse en el plazo de tres meses y se entenderá favorable si no se emitiera en dicho plazo*”.

⁹¹ DE ASÍS ROIG, Agustín E. (Director) (1997, pág. 52).

⁹² En concreto se aprobaron las siguientes normas:

- Andalucía: Ley 1/1997, de 18 de junio, por el que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y de ordenación urbana de Andalucía.

regulación urbanística y/o territorial de forma urgente, al objeto de desplazar la aplicación en su territorio del renacido TRLS1976.

En resumidas cuentas, la STC 61/1997, de 20 de marzo, junto con otras resoluciones judiciales posteriores⁹³, provocaron la definitiva dispersión normativa que presenta el panorama nacional actual, ya que tras ella se generalizó progresivamente la aprobación de normas urbanísticas propias por cada Comunidad Autónoma, evitando a su vez que el Estado pudiera actualizar su normativa como elemento de homogeneización por vía supletoria, cuestión que ha sido muy discutida doctrinalmente, pero que se ha sostenido en la práctica jurídica durante el transcurso de más de dos décadas desde su publicación. Como afirma GUTIÉRREZ COLOMINA⁹⁴, con esta decisión del Tribunal Constitucional se produjo una reducción al ámbito autonómico del urbanismo, tanto en lo que se refiere a la normativa de aplicación directa, como en la más que discutible interpretación que asume sobre la supletoriedad de la legislación estatal.

G. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

1. La nueva consideración del suelo no urbanizable.

Ante la nueva situación surgida con la interpretación del Tribunal Constitucional, el legislador estatal se planteó la necesidad de adaptar a sus postulados un proyecto normativo que ya tenía en cartera con anterioridad, dirigido a reformar parte del régimen urbanístico y de las valoraciones. Para ello se revisó el proyecto inicial al objeto de incluir exclusivamente referencias

- Cantabria: Ley 1/1997, de 25 de abril, de medidas urgentes en materia de régimen de suelo y ordenación urbana.

- Extremadura: Ley 13/1997, de 23 de diciembre, reguladora de la actividad urbanística.

⁹³ En concreto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1997 (RJ/5382/1997) determinó la nulidad de cinco artículos y una disposición transitoria del TRLS1992, que habían permanecido vigentes tras la Sentencia del Tribunal Constitucional, por estimar que se había producido un exceso en el ejercicio de la refundición de las normas incluidas en el mismo.

⁹⁴ *Op. cit.* (2012-c, págs. 649-650).

al exíguo ámbito de materias que tuvieran conexión con la ordenación territorial y el urbanismo, y que la resolución del Tribunal Constitucional entendía dentro de las competencias estatales. De forma resumida, estas materias se centran en el establecimiento de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, la expropiación forzosa y el régimen de valoraciones⁹⁵.

Este proyecto revisado se plasmó finalmente en la aprobación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones⁹⁶ (LRSV1998), norma que contenía, entre otras cuestiones, la determinación del régimen urbanístico de la propiedad del suelo⁹⁷, estableciendo los criterios generales de clasificación de las distintas clases de suelo. De este modo, su artículo 9 definía el suelo no urbanizable de la siguiente forma:

“Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

1.- Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

2.- Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano”.

Conforme a la redacción trascrita, la LRSV1998 establecía los criterios que debían motivar la consideración de un determinado suelo en la clasificación de no urbanizable (o clase equivalente establecida por la normativa urbanística

⁹⁵ A lo que hay que añadir una materia muy importante para nuestro estudio como es la contenida en el artículo 149.1.23ª CE1978 y que otorga al Estado la competencia para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

⁹⁶ BOE núm. 89, de 14 de abril de 1998.

⁹⁷ Aunque asumiendo la no competencia estatal sobre la materia, el legislador seguía atribuyendo condiciones urbanísticas a los tipos de suelo definidos por la LRSV1998, manteniendo incluso la denominación tradicional asignada por las normas previas a la STC 61/1997, de 20 de marzo.

autonómica aplicable en cada caso), en función de dos criterios fundamentales, como son la especial protección asignada por los instrumentos de ordenación del territorio o por leyes sectoriales aplicables sobre su ámbito geográfico⁹⁸ y, en segundo lugar, en función de la propia voluntad del planeamiento urbanístico que determinara la necesidad de preservar el terreno en función de sus valores, condiciones físicas o, en todo caso, por la consideración de su falta de aptitud para el desarrollo urbano.

Con ello, el legislador de 1998 estableció un cambio radical en la determinación del suelo no urbanizable, debido a que era la primera norma de contenido urbanístico estatal que abordaba una definición directa de este tipo de suelo, sin acudir a criterios con referencias residuales a los otros tipos de suelo. Esta consideración del suelo no urbanizable fue destacada por autores como ALLI ARANGUREN⁹⁹, al entender que mediante esta incorporación de criterios de clasificación más amplios que en normas anteriores, se pretendía la afirmación de su carácter reglado, perdiendo su previa caracterización residual que con la nueva regulación se atribuía al suelo urbanizable.

A juicio de SÁNCHEZ GOYANES esta nueva concepción del suelo no urbanizable en la normativa estatal se plasma en el establecimiento de dos categorías distintas, la primera constituida por los suelos sometidos a una especial protección, ya venga ésta determinada por normas o instrumentos externos a la planificación urbanística o deriven de ésta y, en segundo lugar, los suelos a los que el planificador urbanístico, plasmando su propia consideración política, considere no adecuados para el desarrollo urbano o, en otras palabras, excluya simple y llanamente del proceso urbanizador¹⁰⁰. Para

⁹⁸ La vinculación del urbanismo por las diferentes normas sectoriales no ha estado exenta de polémica en función de la posible colisión de intereses que pudieran existir entre las distintas Administraciones competentes. Sin embargo, la prevalencia de la normativa sectorial y de los planes de ordenación del territorio sobre el urbanismo ha sido afirmada por la Jurisprudencia en numerosas sentencias, entre las que podemos destacar la STSJ de Cataluña número 2/2000, de 12 de enero.

⁹⁹ ALLI ARANGUREZ Juan Cruz (1999, págs. 296-297).

¹⁰⁰ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (1998).

MARTÍNEZ GARCÍA¹⁰¹ con este cambio de criterio normativo el suelo no urbanizable aparte de dejar de considerarse como suelo residual, pasaba a ser objetivado y, en consecuencia, su delimitación y clasificación exigía ser debidamente justificada en las distintas memorias de los instrumentos de planificación. Con esta nueva consideración de su definición pasaba además a ser objeto de verificación judicial, mediante las técnicas del control de la discrecionalidad y de los conceptos jurídicos indeterminados, aplicables en la delimitación de sus ámbitos por el planeamiento vigente.

Para SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ¹⁰² la LRSV1998 contenía una diferenciación en categorías dentro del suelo considerado como no urbanizable, pudiendo distinguir entre los suelos en los que se apreciaran valores merecedores de una especial protección impuesta por normativa sectorial o instrumentos de planificación territorial; los suelos en los que se apreciaran estos mismos valores pero cuya delimitación se realizara por el propio planificador municipal; y, en tercer lugar, los que no poseen estos valores pero su condición de no urbanizables deriva de la apreciación del planificador de su inadecuación para albergar futuros desarrollos urbanizadores. Por tanto, según estos autores, el suelo especialmente protegido podría derivar de su consideración por la normativa sectorial, del planeamiento territorial o ambiental que pudiera otorgar expresamente esta condición y, en tercer lugar, de la propia decisión razonada del planificador urbanístico, en la que justificara la presencia de los valores que fundamentaran su sometimiento a un régimen de especial protección. Por el contrario, en el caso del suelo inadecuado para su desarrollo urbanístico, podría ser apreciado discrecionalmente por el planeamiento general, dentro de una decisión que requeriría igualmente una justificación de las razones motivadoras de su adopción, lo que indudablemente debía incidir en los términos de razonabilidad y tendencia a la consecución del bien común.

¹⁰¹ MARTÍNEZ GARCÍA, Silvestre (1998).

¹⁰² En la obra colectiva *Régimen del Suelo y Valoraciones. Comentarios a la Ley 6/1998, de 13 de abril* (2000, págs. 97 y ss.).

Según CASTILLO GÓMEZ¹⁰³ en el citado artículo 9 se hace una distinción eficaz y bien organizada entre la regulación de sus párrafos primero y segundo. En concreto, en el primer párrafo se refiere a todas las decisiones supramunicipales o supraterritoriales (leyes sectoriales y planes de ordenación territorial), por las que se excluye a ciertos terrenos de su transformación. Pero eso sí, en función de datos objetivos que pueden ser valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, también de sus limitaciones para la protección del dominio público y, finalmente, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial. En todos estos casos la planificación municipal se ve constreñida a obedecer dichas decisiones supramunicipales sobre el suelo no urbanizable, debido a que las razones de especial protección le son impuestas al municipio.

Al contrario, en los demás casos (establecidos en el párrafo segundo del artículo 9 LRSV1998), será el planificador municipal el que considere como no urbanizables ciertos terrenos, en función de los mismos valores antes citados o, en su caso, también por ser inadecuados para el desarrollo urbano. Este último supuesto tiene un papel muy importante, porque mientras todo el resto de valores son medidos objetivamente por el municipio, en cambio los inadecuados para el desarrollo urbano son subjetivamente medidos y su establecimiento depende de la interpretación que cada municipio entienda procedente. De esta realidad la citada autora concluye que no sería sólo el urbanizable el suelo calificado como residual, sino que también podría serlo el no urbanizable, en virtud del alcance de la decisión municipal relativa al suelo inadecuado para un desarrollo urbano.

No obstante, la interpretación de esta autora no fue la considerada de forma mayoritaria por la doctrina, que venía a entender que como contrapartida a esta nueva concepción del suelo no urbanizable, desde la entrada en vigor de la LRSV1998 el suelo residual pasaba a ser el clasificado como urbanizable, en un claro intento de facilitar la puesta a disposición del máximo suelo posible

¹⁰³ CASTILLO GÓMEZ, Fátima (1999).

para el proceso urbanizador y, en consecuencia, abastecer la demanda de vivienda existente e incidir de forma directa en el mercado inmobiliario, con el propósito final de reducir el precio del suelo y, por extensión, de la vivienda. Para conseguir estos objetivos, también en este caso se establecieron dos categorías de suelo urbanizable, diferenciadas en función de la disposición efectiva de la delimitación de sus ámbitos o del establecimiento de las condiciones de su desarrollo (art. 16.1), o que, en otro caso, no se hubieran delimitado ámbitos ni definido las condiciones para su desarrollo (art. 16.2).

2. El uso del suelo no urbanizable en la LRSV1998.

En cualquier caso, cabe indicar que las determinaciones sobre el suelo no urbanizable de la LRSV1998 se complementaban con lo establecido en su artículo 20, que se refería de forma breve al derecho a disfrutar de los terrenos conforme a su naturaleza y a las limitaciones que estableciera la normativa urbanística aplicable en cada caso. De este modo, la Comunidad Autónoma con competencias sobre la materia es la que debía plasmar las condiciones específicas del uso del suelo no urbanizable, conforme al criterio sostenido por el Tribunal Constitucional.

Para BALLESTEROS FERNÁNDEZ¹⁰⁴ con la nueva regulación el suelo no urbanizable quedaba vinculado al uso de la propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo ser destinados a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros usos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. En consecuencia con esta afirmación, quedaban prohibidas las parcelaciones urbanísticas y las divisiones, segregaciones o fraccionamientos en contra de lo dispuesto por la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza y ello aunque, excepcionalmente, se pudieran autorizar actuaciones específicas de interés público, si bien esta referencia debía de entenderse realizada a la legislación autonómica, o en su

¹⁰⁴ BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel (1998).

defecto y de forma supletoria, a los términos del régimen de autorizaciones en suelo no urbanizable que se contiene en el TRLS1976, “resucitado” por la interpretación del Tribunal Constitucional sostenida en la citada Sentencia 61/1997, de 20 de marzo.

Como sostiene GONZÁLEZ PÉREZ¹⁰⁵ la LRSV1998 establece el principio general del uso y disfrute de los suelos no urbanizables con arreglo a su naturaleza y al destino establecido para los mismos en la normativa y, particularmente, en el planeamiento aplicable. De conformidad con esta premisa, en el caso de los suelos declarados como especialmente protegidos conforme a lo dispuesto en el artículo 9.1, el uso del suelo deberá adecuarse específicamente a lo que determine la norma o instrumento que defina su régimen de protección. En el mismo sentido, los posibles usos excepcionales que fueran autorizables sobre el suelo no urbanizable si se acreditara su interés público, solo podrían ser considerados conforme al procedimiento que, en su caso, estableciera la normativa urbanística aplicable, como evidente medida garantizadora del respeto a la distribución constitucional de competencias santificada por el Tribunal Constitucional. En cualquier caso, la norma estatal exigía expresamente que su posible autorización no conculcara los límites del régimen jurídico que pudieran ostentar los suelos declarados como especialmente protegidos, conforme dispusiera la norma o instrumento por el que hubieran sido formalizados¹⁰⁶.

Para LLISSET BORREL¹⁰⁷ esta es una de las cuestiones que más problemas había suscitado hasta la fecha, debido a que la tradicional laxa interpretación de estas autorizaciones extraordinarias había propiciado la proliferación de todo tipo de construcciones en suelo no urbanizable. Para remediar esta cuestión, la discrecionalidad en la autorización de estos usos y construcciones trata de modularse mediante la prohibición expresa de su autorización en

¹⁰⁵ *Op. cit.* (1998, págs. 397 y ss.).

¹⁰⁶ En similares términos se manifiesta ORTEGA GARCÍA, Ángel (1998).

¹⁰⁷ LLISSET BORREL, Francisco (1998, págs. 112 y ss.).

contra del régimen específico que se hubiera establecido para los suelos especialmente protegidos.

Además de lo anterior, cabe destacar que la limitación contenida en el artículo 20.2 de la LRSV1998, relativa a la prohibición de todo acto de parcelación, división o fraccionamiento del suelo no urbanizable en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de cualquier tipo que fuera aplicable, suponía una limitación sectorial y no directamente urbanística. En concreto, para GONZÁLEZ SALINAS¹⁰⁸ esta limitación, al igual que lo dispuesto en normas estatales anteriores, tiene su razón de ser en la premisa de evitar la formación de nuevos núcleos de población en los entornos rurales, para lo que se exige la verificación de la normativa sectorial aplicable a los usos autorizados en suelo no urbanizable relativos a la explotación de sus recursos naturales. En términos generales, esta prohibición pretende eliminar (o al menos limitar en lo posible), que las fragmentaciones del territorio rural puedan propiciar la generación de situaciones de hecho que pudieran devenir irreversibles, para lo que se exige la verificación de que los actos dispositivos sobre los suelos rurales guardan relación con el uso autorizado en los mismos y no esconden intenciones contrarias al mismo.

A modo de resumen se puede señalar que la normativa estatal surgida a raíz de la aplicación de la STC 61/1997, de 20 de marzo, suponía un intento de reconducir la situación creada con su interpretación de la realidad urbanística y territorial con arreglo a la distribución constitucional de competencias. De este modo, en un intento de salvaguardar la acción estatal en estas materias aun conociendo la limitación de sus atribuciones, se intentó procurar un marco general en el que se pudieran encuadrar las diferentes normativas autonómicas, a partir de unos criterios generales sobre los que implementar las medidas propuestas desde el Estado para incidir en la gestión territorial.

¹⁰⁸ GONZÁLEZ SALINAS, J. en la obra colectiva *Tratado de Derecho Municipal* (1988, pág. 1819).

En concreto, sobre el suelo no urbanizable se pretendía generar una línea general de actuación conforme a la que se definieran las diferentes categorías creadas por las distintas normativas autonómicas, intentando orientar la delimitación de los suelos rurales de todos los territorios conforme a un sistema directo y no residual, con el objetivo de trasladar a las distintas regulaciones la línea de actuación que el legislador estatal entendía prioritaria.

H. Las modificaciones normativas posteriores relativas a la consideración del suelo no urbanizable.

En este estado de la cuestión normativa sobre la ordenación territorial y el urbanismo, el Gobierno de la Nación procedió a modificar, entre otros, el artículo 9 de la LRSV1998, en un intento por avanzar en el proceso liberalizador de la actividad económica, incidiendo específicamente en el mercado del suelo como elemento socioeconómico de singular importancia. De este modo, se aprobó el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización del sector inmobiliario y transportes¹⁰⁹, por el que se alteraba la redacción del punto 2 del citado artículo, al eliminar su inciso final *“...así como aquéllos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano.”*. El objetivo principal del cambio de redacción era la eliminación de la potestad del planeamiento de excluir del proceso urbanizador a los terrenos que considerara inadecuados para el desarrollo urbano sin que tuvieran un valor o característica natural a considerar especialmente.

En otros términos, esta limitación de la operatividad del planeamiento en la clasificación del suelo pretendía eliminar, de facto, el suelo no urbanizable común o genérico, debido a que en todo caso debería estimarse algún criterio de especial protección para su consideración como tal.

¹⁰⁹ BOE núm. 151, de 24 de junio de 2000.

Según describía expresamente la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, las medidas que se incorporaba estaban destinadas a corregir las rigideces advertidas en el mercado, como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios en el precio del suelo, condicionado, a su vez, por la escasez de suelo urbanizable disponible en la práctica. En consecuencia, la reforma pretendía incrementar la oferta de suelo en el mercado, al eliminar aquellas previsiones normativas en vigor que, por su falta de flexibilidad pudieran limitarla, cuestión que a juicio del legislador debería trasladar un efecto positivo al precio final de los bienes y productos inmobiliarios.

Esta decisión del legislador estatal, de indudable sentido socioeconómico más que estrictamente urbanístico, fue contestada por una parte importante de la doctrina, debido a que autores como GONZÁLEZ I BALLESTEROS¹¹⁰ se postularon en contra de la legitimidad constitucional de la modificación normativa, entendiendo que vulneraba no solo la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas al restringir los supuestos en los que podría declararse el suelo como no urbanizable sino, además, la propia autonomía municipal, al limitar indebidamente el ámbito de actuación de su potestad planificadora atribuida por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

A la misma conclusión llegó PUCHALT RUIZ¹¹¹ al entender que el Estado se había extralimitado competencialmente al eliminar el citado inciso final del artículo 9.2 de la LRSV1998, debido a que los títulos competenciales aludidos para su fundamentación (los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la CE1978) se vieron desbordados y, en todo caso, la reforma pretendida, si bien intentaba facilitar la oferta de suelo a través de un mero ingenio de clasificación territorial, técnicamente rompía con uno de los fines básicos del urbanismo, como es la configuración y diseño del modelo territorial a través de la libre clasificación del suelo no urbanizable en función de otros criterios más allá que los

¹¹⁰ GONZÁLEZ I BALLESTEROS, Josep (2000).

¹¹¹ PUCHALT RUIZ, Marcos (2002).

estrictamente preservacionistas. Por ello, concluía el citado autor, con la nueva regulación estatal se trasgredía no solo con la competencia urbanística autonómica, sino también con la de ordenación territorial, al intentar truncar la posibilidad de establecer criterios generales de planificación del territorio como son los parámetros de delimitación de los suelos no aptos para futuros desarrollos urbanizadores.

Con todo, esta modificación no llegó a tener una virtualidad operativa real que vinculara a la normativa autonómica y a los planeamientos urbanísticos derivados de la misma, debido a la interpretación que el Tribunal Constitucional sostuvo para ratificar la constitucionalidad del propio artículo 9 de la LRSV1998 en la Sentencia 164/2001, de 11 de julio¹¹² (Rec. 3004/1998. Ponente GARRIDO FALLA), que en síntesis determinaba que la redacción de los criterios de protección del suelo no debía entenderse como un número cerrado, sino como una relación ejemplificativa que podía ampliarse o desarrollarse por la normativa urbanística de cada Comunidad Autónoma. A efectos prácticos, con esta interpretación se garantizaba la posible delimitación del suelo rústico o no urbanizable en cada territorio en función de criterios más o menos amplios, según lo dispuesto por cada legislador¹¹³, lo que de facto abría la puerta al establecimiento de un suelo no urbanizable genérico o común, delimitado tanto de forma directa como de forma residual.

A juicio de SÁNCHEZ GOYANES¹¹⁴, con esta interpretación del Tribunal Constitucional el suelo no urbanizable dejaba de ser (si es que realmente lo fue alguna vez) reglado en cuanto clase única de suelo, al descomponerse en la práctica en múltiples subclases, que serán tanto más numerosas cuanto más haga uso el respectivo legislador autonómico de las competencias que le

¹¹² BOE núm. 194, de 14 de agosto de 2001.

¹¹³ La redacción del artículo 9 dada por el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, fue posteriormente declarada inconstitucional y nula, por vulneración del artículo 86.1 CE1978, según dispuso la Sentencia 137/2011, de 14 de septiembre, del Pleno del Tribunal Constitucional (BOE. núm. 245, Suplemento, de 11 de octubre de 2011).

¹¹⁴ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2001).

aumentó la STC 164/2001, quedando un margen de disponibilidad en manos del planificador urbanístico en los términos de la misma doctrina constitucional.

En definitiva, la primera pieza del mecanismo legal destinado a articular la liberalización del suelo por parte del Estado, consistente en eliminar todo margen de maniobra para clasificar terrenos como suelo no urbanizable, devino virtualmente inoperativa. Como al respecto afirmaba RUIZ ARNÁIZ¹¹⁵, el Alto Intérprete Constitucional afirmaba implícitamente la falta de competencia del legislador estatal para fijar los criterios sobre clasificación del suelo no urbanizable, y ello debido a que los criterios contenidos en la norma carecían de toda virtualidad al ser puramente ejemplificativos, lo que conlleva que las Comunidades Autónomas pudieran fijar otros distintos, asumiendo el orden constitucional de distribución de competencias.

Pero las vicisitudes del artículo 9 de la LRSV1998 continuaron en fechas posteriores, debido a que el texto de su punto 2 fue nuevamente modificado por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes¹¹⁶, quedando redactado de la siguiente forma:

“2.- Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística”.

Como afirmaba SÁNCHEZ GOYANES¹¹⁷ con esta nueva redacción reaparecía explícitamente para el planificador urbanístico la posibilidad de configurar una modalidad de suelo no urbanizable con carácter común o genérico, en la que no se apreciara ningún valor específico a proteger y que, por tanto, no postulara la acreditación de tal valor como exigencia previa para la validez de la decisión clasificatoria. No obstante esta afirmación, la realidad es que con esta

¹¹⁵ RUIZ ARNÁIZ, Guillermo (2006, págs. 100 y ss.).

¹¹⁶ BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2003.

¹¹⁷ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2003).

reforma el legislador estatal, aun enmendando la fallida modificación anterior, en última instancia pretendía constreñir de algún modo la potestad del legislador autonómico de ampliar a su conveniencia la definición del suelo no urbanizable, estableciendo unos criterios mínimos que debería considerar el planeamiento para poder clasificar suelo en esta categoría.

A tal conclusión llegaba BELTRÁN AGUIRRE¹¹⁸, al afirmar que la modificación introducida en el artículo 9.2 recuperaba en parte la redacción original de la LRSV1998, ya que el nuevo texto no se equiparaba a la inicial en toda su extensión. Al contrario, se limitaba la determinación del suelo no urbanizable no protegido al principio de utilización racional de los recursos naturales o, en otro caso, a criterios objetivos de carácter territorial y urbanístico, con lo que se intentaba determinar el alcance de la inadecuación para el desarrollo urbano, restringiendo su ámbito a cualquiera de estas circunstancias.

Para RUIZ ARNÁIZ¹¹⁹ la reforma de 2003 situaba al suelo no urbanizable a caballo entre la redacción original de la LRSV 1998 y la derivada de la modificación del año 2000, debido a que no permitía al planificador un margen tan amplio como para que cualquier circunstancia justificada pudiera ser suficiente para delimitar un ámbito de suelo no urbanizable por su inadecuación para el desarrollo urbano, pero, por otra parte, tampoco restringía por completo su ámbito de actuación como sucedía con la anterior redacción del artículo 9.2. La cuestión, conforme a la redacción establecida por la Ley 10/2003, se centraba en definir los valores o elementos por los que un suelo podía considerarse inadecuado para su desarrollo, que debían basarse en el principio de utilización racional de los recursos naturales, o en otro caso, en criterios objetivos de carácter territorial o urbanísticos delimitados previamente por la normativa aplicable. Con todo, para este autor la nueva redacción tampoco podría generar el efecto esperado por el legislador estatal, debido a que, con arreglo a las interpretaciones formuladas por el Tribunal Constitucional en las referidas Sentencias 61/1997 y 164/2001, si la nueva regulación se intentaba

¹¹⁸ BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis (2001, págs. 70 y ss.).

¹¹⁹ *Op. cit.* (2006, pág. 111 y ss.).

imponer de forma plenamente vinculante, su formulación habría de reputarse como inconstitucional y nula, al invadir claramente competencias reservadas a las Comunidades Autónomas. Si al contrario entendemos que la nueva regulación podría ser ampliada o restringida por la normativa autonómica aplicable en cada caso, la rectificación realizada debería calificarse como meramente anecdótica, debido a que la ausencia de competencia sobre la materia impide toda restricción estatal vinculante sobre elementos determinantes de la configuración de las clases de suelo, cuestión que con la actual distribución competencial fijada constitucionalmente reside en las Comunidades Autónomas.

En la práctica sucedió lo pronosticado en esta última apreciación, debido a que con la nueva redacción poco o nada nuevo introdujo el legislador estatal en la regulación del suelo no urbanizable, y ello debido a que al amparo de la interpretación sostenida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 164/2001 antes descrita, la competencia del Estado sobre la materia no incluye el establecimiento de criterios apriorísticos para la consideración de los diferentes tipos de suelo, materia que, al contrario, debe asumir cada una de las Comunidades Autónomas en su normativa urbanística respectiva. Esta situación determinaba que, incluso asumiendo el texto del artículo 9.2 de la LRSV1998 tras la innovación de 2003, la normativa autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo en cada caso aplicable podría establecer unos criterios, más o menos laxos, conforme a los que delimitar el suelo no urbanizable de su ámbito territorial.

Por lo tanto, podemos concluir que el efecto pretendido de restricción de la potestad planificadora para la delimitación de ámbitos de suelo rural no susceptibles de desarrollo urbanístico quedó, en cualquier caso, a criterio de cada Comunidad Autónoma, que en función de su corriente ideológica y/o sensibilidad territorial y urbanística, podría establecer diferentes criterios sobre los que habilitar a los instrumentos de planificación en su función delimitadora y preservadora de los entornos rurales.

I. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y sus Textos Refundidos.

1. Un cambio de criterio en la regulación del suelo por la normativa estatal.

Con la llegada al Gobierno de la Nación del Partido Socialista Obrero Español en el año 2004 se planteó la modificación de los criterios que sustentaban la LRSV1998, en la que el legislador estatal de la época asumía posiciones de corte más liberal, como el intento al que se ha hecho referencia de propiciar la asignación al suelo urbanizable de un carácter residual, con el objeto de facilitar la incorporación del máximo posible de suelo disponible al proceso urbanizador y que ello se reflejara, finalmente, en el aumento de la oferta inmobiliaria para los ciudadanos.

Con un criterio radicalmente distinto se aprobó la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo¹²⁰, que nació ya destinada a ser refundida en breve plazo con los preceptos que todavía permanecían vigentes del TRLS1992. Dicha tarea, encomendada al Gobierno de la Nación en el propio texto legal de 2007, fue realizada mediante la aprobación del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (BOE de 26 de junio de 2008). Este nuevo cuerpo normativo estatal asume conceptos totalmente distintos a las normas anteriores¹²¹ (sobre todo en comparación con la LRSV1998), de lo que es claro ejemplo la renuncia a la definición de las diversas clases de suelo, al entender que esta cuestión es una materia de alcance urbanístico y, por lo tanto, de competencia exclusivamente autonómica y suponer, además, un instrumento que impulsaba su encarecimiento en el mercado.

¹²⁰ BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2007.

¹²¹ Este cambio de criterio sobre la regulación del suelo por la normativa estatal se aprecia incluso en su denominación, que en un intento de adaptarse literalmente a las competencias estatales sobre la materia, elimina el artículo que precedía tradicionalmente a la palabra suelo pasando a ser exclusivamente “Ley de Suelo”. Con esta medida se pretendía adecuar hasta la denominación de la norma a las competencias estatales sobre la materia, eludiendo toda referencia urbanística o territorial.

Por el contrario, la nueva norma estatal establecía en su artículo 12 las situaciones básicas del suelo, distinguiendo únicamente entre el suelo que está urbanizado por contar con los servicios y dotaciones legalmente requeridos y, por otra parte, el suelo rural¹²², entendiendo por tal tanto el preservado por la ordenación territorial y urbanística como el delimitado por los instrumentos urbanísticos para su posterior transformación en urbanizado y, en este último supuesto, hasta el momento que la actuación urbanizadora sobre el mismo hubiera finalizado.

Esta nueva concepción del suelo para la legislación estatal tenía el claro objetivo de incidir en el valor económico del suelo, evitando que se incorporaran al mismo las expectativas de revalorización del terreno no basadas en la inversión efectiva generadora de valor añadido al inicial del suelo en situación rural. Para GUTIÉRREZ COLOMINA la nueva regulación estatal mantiene un principio inspirador directo, como es la lucha contra la especulación en el mercado inmobiliario¹²³ y que motiva la introducción de algunas de las medidas más novedosas de esta regulación, como son la vinculación del suelo residencial al servicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna, el mayor rigor en la determinación y gestión de los patrimonios públicos de suelo, o, fundamentalmente, la citada sustitución de la clasificación del suelo por la definición de su concreta situación material. En concreto, con la nueva regulación se pretende una vuelta a los criterios originales de la normativa sobre expropiación forzosa, otorgando a los suelos el valor que ostentan en cuanto a su situación real y no, como realmente sucedía en la práctica, en función de sus expectativas urbanísticas, presentes o futuras.

Para PÉREZ FERNÁNDEZ¹²⁴ el abandono de la clasificación del suelo se debe a su consideración como una técnica urbanística, mientras que la regulación de las situaciones básicas se vincula a las valoraciones que competen plenamente

¹²² Con estas nuevas denominaciones de suelo urbanizado y rural, el legislador estatal renuncia a atribuir elementos asociados al urbanismo en la definición de los tipos de suelo establecidos, en un claro intento por evitar invadir las materias sobre las que no ostenta competencia.

¹²³ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2008, pág. 151 y ss.).

¹²⁴ PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel (2017).

al legislador estatal. La diferencia fundamental entre las leyes estatales anteriores y la nueva estriba en que aquéllas imponían la clasificación del suelo en el marco de las "condiciones básicas" del derecho de propiedad, en tanto que la actual ni la impone ni prejuzga su existencia.

De conformidad con este razonamiento, la legislación autonómica puede concretar los criterios de clasificación y el régimen de utilización de cada una de las clases, pero con la anterior regulación estatal no le era posible prescindir de la clasificación. A partir de ahora puede prescindir de ella si lo estimara conveniente, aunque no es previsible que se abandone, al menos a corto plazo, una técnica tan arraigada en la normativa española. En conclusión, el legislador urbanístico autonómico tiene competencia para prescindir o, en su caso, modificar las técnicas urbanísticas de clasificación y categorización al desaparecer éstas de la legislación estatal. No obstante, no parece que las Comunidades Autónomas estén, por el momento, dispuestas a renunciar al uso de esta consolidada técnica urbanística.

A esta nueva consideración del suelo se debe sumar la definición legal de los criterios de valoración, que en el caso concreto del suelo en situación rural, opta por aplicar el método de capitalización real o potencial, a lo que se debe añadir la valoración de construcciones o edificaciones existentes, junto con la de las plantaciones o sembrados, en su caso. A esta definición, el régimen de valoración de este suelo añade expresamente la premisa por la que en ningún caso podrán incorporarse las expectativas derivadas de la asignación de edificabilidad y/o usos por la ordenación territorial o urbanística, al menos hasta que éstas hayan sido efectivamente realizadas y materializadas. No obstante, este criterio sobre el cual ninguna condición externa al valor intrínseco del suelo rural puede ser objeto de consideración a efectos de valoración legal del suelo (principalmente a efectos expropiatorios), queda en parte modulado por la excepción contenida en la propia norma por la que se permite la corrección al alza del valor obtenido en función de la efectiva concurrencia de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población, a

centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Esta corrección valorativa derivada básicamente de la localización del suelo en situación rural presentaba, en la redacción original de esta norma, un límite en el doble del valor obtenido en la tasación inicial del suelo, cuestión que fue objeto de impugnación mediante recurso de inconstitucionalidad¹²⁵, al estimar que ese límite podría establecer valoraciones anormales a efectos expropiatorios, ya que al limitar el impacto que presenta la localización de un terreno sobre su tasación se podrían producir discriminaciones legales al fijar precios para situaciones de venta forzosa muy alejados del valor de mercado del mismo bien. Dicho recurso fue estimado mediante la STC 141/2014, de 11 de septiembre¹²⁶, por la que el Tribunal Constitucional determinaba la nulidad del inciso “...hasta un máximo del doble” que se contenía en la redacción original del artículo 22.1.a) párrafo tercero de la Ley de 2007, al determinar su inconstitucionalidad por no poder establecer una limitación apriorística de la incidencia que sobre los elementos tasados de valoración del suelo rural pueden presentar los parámetros estimados para el contraste de su localización.

A lo anterior se ha de añadir la referencia a otro de los principios inspiradores de la nueva regulación estatal, que puede calificarse como el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. En base a esta pretensión, la nueva regulación estatal se postula como defensora de una utilización del suelo congruente con la utilidad pública e interés social concurrente, incluyendo la

¹²⁵ Recursos de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007 (acumulados). Interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid, el Consejo de Gobierno de La Rioja, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y recursos de inconstitucionalidad 7020-2008 y 7231-2008, acumulados a los anteriores, interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid y el Consejo de Gobierno de La Rioja con respecto a distintos preceptos del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

¹²⁶ BOE núm. 243, de 7 de octubre de 2014.

aspiración de lograr un uso sostenible del territorio. A juicio de GARCÍA GIL¹²⁷ este principio no se limita a un mero enunciado, sino que se traduce en el mandato legal por el que se impone un uso racional del suelo y de los recursos naturales, que propicie los procesos de producción y consumo favorecedores de la sostenibilidad del desarrollo económico y social, junto con la integración de las exigencias medioambientales en la gestión del territorio.

2. El Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Estos principios reguladores del suelo en las materias de competencia estatal se mantienen vigentes actualmente, si bien es preciso hacer referencia a que, transcurridos seis años desde la aprobación de la norma estatal de 2007, se produjo la aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas¹²⁸, lo que motivó la necesidad de refundir la totalidad de legislación estatal vigente sobre las materias con conexión con el urbanismo. Esta tarea se llevó a la práctica a través del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana¹²⁹ (TRLR2015), norma estatal actualmente vigente en materia de suelo.

En su redacción actual se define el suelo rural conforme a lo que dispone el artículo 21.2 del TRLR2015:

“a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros

¹²⁷ GARCÍA GIL, F. Javier (2007, pág. 19 y ss.).

¹²⁸ BOE núm. 153, de 27 de junio de 2013.

¹²⁹ BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente”.

De esta descripción actual del suelo rural en la normativa estatal, como se ha apuntado anteriormente, se puede concluir que establece una formulación meramente enunciativa de la diferente tipología que la legislación sectorial o la ordenación pueden delimitar, al formular en el punto a) anterior una mera relación de condiciones que deben motivar la clasificación del suelo rural preservado de la transformación urbanística, en consonancia con la actual interpretación del Tribunal Constitucional sobre la cuestión. A partir de este mínimo común denominador, será la legislación de ordenación territorial y urbanística de cada Comunidad Autónoma la que deba determinar los tipos de suelo rural existentes en su ámbito geográfico, definidos por lo general en función de la forma en la que se materialice su delimitación efectiva.

Para autores como GONZÁLEZ PÉREZ¹³⁰ esta renuncia del legislador estatal a definir legalmente las clases de suelo es meramente semántica, debido a que a efectos prácticos se vienen a mantener las tres categorías clásicas de suelo. A juicio de este autor, el denominado suelo en situación rural puede, a su vez, no ser susceptible de posterior transformación (con lo que se equipararía al tradicional suelo no urbanizable) o, en otro caso, poder asumir en un futuro un proceso de urbanización (con lo que se equipararía al suelo urbanizable). No obstante, la definición de los suelos en función de su estado material actual parece evitar toda alusión urbanística indebida a efectos competenciales, lo que validaría la descripción territorial de la vigente norma estatal.

¹³⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2007, pág. 263).

De forma parecida se expresa SÁNCHEZ GOYANES¹³¹ al manifestar que, aun cuando no se formaliza expresamente como criterio de clasificación, es obvio que existe un supuesto adicional conducente a la clasificación de suelo como no urbanizable o determinante de su preservación en situación rural, en la medida en que no está justificada la clasificación de más terreno como urbanizable, procede reservar el resto del suelo (rural) preservándolo de cualquier proceso de urbanización. Este criterio adicional e implícito (y conducente a la configuración residual de esta categoría) estaba también presente en la normativa anterior. A juicio de este autor, hay que recordar que la LRSV1998 ha permanecido vigente con el tenor en este punto de la modificación de 2003, la cual revitalizó el consenso para la consagración del suelo no urbanizable común como verdadera categoría urbanística residual. Con esta definición simplemente se enfatizó que a esta categoría se podía llegar por la mera constatación por el planificador urbanístico de que tal preservación de suelo del proceso urbanizador era lo procedente en virtud del principio de utilización racional de los recursos naturales y/o del desarrollo sostenible, toda vez que ambos se manejaron indistintamente desde entonces.

No obstante, otros autores como FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ¹³² entienden que esta nueva descripción legal del suelo es uno de los aspectos más novedosos de la regulación estatal, ya que frente a las tres conocidas clases de suelo de las leyes anteriores (urbano, urbanizable y no urbanizable, u otros conceptos similares), prevé únicamente las situaciones básicas de suelo rural y de suelo urbanizado (aunque la primera puede tener dos posibilidades), lo que supone una importante intervención administrativa en la materia y una restricción apreciable del suelo utilizable a efectos edificatorios, ya que el suelo para el que se permita su paso a la situación de suelo urbanizado continúa siendo suelo rural hasta que termine la actuación de urbanización, lo que puede tener incidencia negativa directa y a corto plazo en el suelo disponible para su uso edificatorio o de otra naturaleza.

¹³¹ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2007).

¹³² FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2007).

En cualquier caso, podemos afirmar con CORCHERO PÉREZ y JIMÉNEZ FRANCO¹³³ que con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que su formulación supone una técnica urbanística, por lo que no le corresponde al legislador estatal juzgar su oportunidad¹³⁴. A juicio de estos autores, esta distribución del suelo mediante clases diferenciadas, además de no ser necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo, ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del terreno, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que los poderes públicos deben luchar por imperativo constitucional.

En el caso del suelo descrito en el punto b) del citado artículo 21.2, se han de entender incluidos en el mismo los suelos urbanizables o urbanos no consolidados en tanto culminen su desarrollo urbanístico, asumiendo un mismo criterio de consideración actual pero diferenciándose del caso anterior en la propia aptitud para poder ser transformado y, por consiguiente, adquirir en un futuro más o menos cercano la condición de suelo urbanizado.

Como expone MENÉNDEZ REXACH¹³⁵ con la actual regulación estatal la situación de suelo rural no es estática, sino que puede modificarse en función de las actuaciones de transformación que se lleven a cabo, salvo que se trate de suelos protegidos. En coherencia con el mandato general de preservar los valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, está prohibido alterar las delimitaciones de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de su ámbito (arts. 13.1 y 3 TRLS2015).

¹³³ CORCHERO PÉREZ, Miguel y JIMÉNEZ FRANCO, Emmanuel (2016).

¹³⁴ En similares términos se expresa FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (2012, pág. 122 y ss.).

¹³⁵ MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2017).

De este modo, junto con el reconocimiento de la discrecionalidad de la Administración para clasificar el suelo como no urbanizable en virtud del criterio de la inadecuación para el desarrollo urbano, se ha afirmado rotundamente el carácter reglado de esa clasificación cuando existan valores merecedores de protección, aunque no estén sujetos a un régimen de protección especial. El carácter reglado de la clasificación del suelo protegido excluye la discrecionalidad en la apreciación de la existencia de valores merecedores de protección, por tratarse de un hecho objetivo. Como más adelante se analizará en detalle, su reclasificación es posible pero solo cuando hayan desaparecido los valores determinantes de la protección o existan razones de interés público prevalente que justifiquen la desprotección, lo que habrá de acreditarse debidamente en la memoria del instrumento correspondiente. El carácter reglado de la clasificación acentúa las exigencias de motivación para justificar su alteración.

Esta doctrina formulada antes de la LRSV1998, se consolidó con ella y se ha mantenido tras la nueva regulación estatal surgida en 2007, siendo aplicable al suelo en situación de rural por estar protegido, porque deba estarlo en atención a sus valores o por la incidencia de riesgos naturales o tecnológicos. A juicio de este autor no sería extensible, en cambio, al resto del suelo rural y, en particular, al susceptible de transformación en virtud de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

3. El uso del suelo rural en el actual TRLS2015.

Sobre la base de la delimitación del suelo en situación rural, independientemente de su posible transformación o no, la normativa estatal (que renuncia como hemos visto a introducir elementos de clasificación o tipologías de suelo a efectos urbanísticos) formula una serie de criterios o

normas de utilización del mismo¹³⁶, incardinadas en la regulación como parte inherente de la configuración legal del derecho de propiedad de este tipo de suelo y, por consiguiente, de competencia estatal en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª y 13ª de la CE1978. En concreto, el actual artículo 13.1 del TRLS2015 dispone expresamente:

“1. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2.a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”.

A esta determinación se le debe añadir lo dispuesto en el artículo 16.1 del propio TRLS2015, relativo al deber de conservar el suelo rural, que incluye la obligación atribuida a sus titulares de costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y, finalmente, asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

¹³⁶ Cfr. MANTECA VALDELANDE, Víctor (2007).

Con este régimen normativo la legislación estatal trata de introducir una serie de medidas precautorias en relación con el uso y disfrute del suelo en situación rural, estableciendo el contenido mínimo de su deber de conservación y, sobre todo, incorporando una medida cautelar y preventiva específica sobre el uso de los suelos en los que concurren valores que requieran una protección especial a consecuencia de esta apreciación, si bien, debido al estrecho ámbito competencial que el Estado ostenta actualmente sobre esta materia, su concreción material queda remitida a la efectiva plasmación de estas consideraciones en la normativa de ordenación territorial o urbanística aplicable en función de la Comunidad Autónoma en la que se ubique el territorio en concreto.

Para GONZÁLEZ PÉREZ¹³⁷ cualquiera que fueran los límites y la propia calificación del suelo rural (protegido o común), existe un cierto derecho a edificar, aunque la norma estatal no se refiera expresamente a ello. La singularidad de este derecho en suelo rural viene definida por su necesaria vinculación al uso autorizado en el mismo, sin perjuicio de los supuestos de autorizaciones excepcionales que conforme a la normativa aplicable pudieran otorgarse en supuestos de interés público o utilidad social acreditada.

En similares términos se expresa GUTIÉRREZ COLOMINA¹³⁸ al entender incluido dentro de los elementos constitutivos de la utilización del suelo en situación rural el *ius aedificandi* vinculado a la funcionalidad agraria. Para este autor, este derecho presenta un carácter instrumental al servicio del uso del terreno rural, que viene a garantizar su correcto ejercicio, de tal modo que su limitación podría imposibilitar o hacer inviable la explotación de los recursos del suelo. En cualquier caso, para evitar los posibles efectos perjudiciales que para el suelo rural puede suponer el uso indebido e indiscriminado de este derecho, parece conveniente que tanto la normativa como el planeamiento aplicable establezcan los parámetros a los que deben someterse estas construcciones,

¹³⁷ *Op. cit.* (2007, pág. 356 y ss.).

¹³⁸ *Op. cit.* (2008, pág. 258 y ss.).

incluyendo la acreditación de la vinculación al uso del terreno en el que se proyectan.

GARCÍA GIL¹³⁹ recoge los postulados doctrinales que afirman que el régimen legal del suelo rústico implica la reducción del contenido del derecho de propiedad al uso y disfrute del territorio conforme a su propia naturaleza y usos autorizados. Sin embargo, esta consideración no impide que, en función del régimen de protección en el que se encuentre incluido el suelo en cuestión, conforme a la tramitación establecida en la normativa aplicable puedan autorizarse actos y usos no vinculados a los usos tradicionales del entorno rural, que acrediten la concurrencia de un interés público o social, contribuyan a la ordenación y desarrollo rural o, finalmente, cuando su emplazamiento deba localizarse en suelo rural. Para SÁNCHEZ GOYANES¹⁴⁰ el artículo 13 del TRLS2015 permite sistematizar el estatuto positivo del propietario del suelo rural, a partir de los usos autorizados sobre el mismo y las condiciones de adaptación al entorno que se establezcan por el planeamiento, por lo que se el derecho a edificar de sus titulares no se encuentra eliminado, pero sí en cierto modo, restringido.

Esta última consideración se refleja expresamente en el artículo 20.2 del propio TRLS2015, por el que se exige que las instalaciones, construcciones y edificaciones se adapten al ambiente en que estuvieran situadas y, en concreto para el suelo rural, que en los lugares de paisaje abierto y natural, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permita que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo. Con esta afirmación, la normativa estatal atribuye a la regulación autonómica aplicable y, principalmente, a la planificación aprobada conforme a sus postulados, el establecimiento de estos criterios de modulación del derecho a edificar sobre el suelo en situación rural, como medio de

¹³⁹ *Op. cit.* (2007, pág. 105 y ss.).

¹⁴⁰ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2009).

garantizar la adaptación al entorno de las edificaciones autorizadas en estos ámbitos en función a la vinculación a los usos del territorio o, incluso, a su interés público o utilidad social.

En síntesis de lo expuesto, podemos afirmar con FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹⁴¹ que cuales sean las modificaciones que puedan producirse en el futuro, parece que la normativa sobre suelo deberá respetar, en todo caso, el principio de desarrollo sostenible, como nueva divisa universal aplicable a todo lo que concierne a la utilización del territorio y de los recursos naturales. En consecuencia con este principio, cualquier regulación o proceso de planificación que tenga como referente el suelo o la ordenación territorial debe verificar que sus postulados son acordes con este principio, asumiendo las cargas relativas a la preservación de los entornos más sensibles y, por añadidura, el uso eficiente de los recursos limitados que se encuentran en el medio en el que se desarrolla la actividad humana.

Para finalizar esta breve reseña a la norma estatal sobre suelo vigente, debemos hacer mención expresa a la reciente STC 143/2017, de 14 de diciembre¹⁴², por la que se resuelve el recurso promovido por la Generalidad de Cataluña contra determinados artículos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, sobre el alcance de los títulos competenciales estatales que se relacionan con la materia urbanística y que fueron invocados para la justificación de las normas impugnadas, al estimar que condicionaban indebidamente el ejercicio de las competencias autonómicas sobre la materia.

Como resume HERNÁNDEZ JIMÉNEZ¹⁴³ el Tribunal Constitucional, aparte de otras cuestiones relativas a la competencia para establecer el informe de evaluación de edificios, declara la inconstitucionalidad de la regulación del TRLS2015 sobre el silencio administrativo negativo respecto de la actuaciones

¹⁴¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (2016, pág. 43).

¹⁴² BOE núm. 15, de 17 de enero de 2018.

¹⁴³ HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario M. (2018).

referidas en el artículo 11.4, alcanzando al determinado para los actos que autoricen las parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación, las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta y la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes y las talas de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística.

Conforme a la interpretación del Tribunal Constitucional, la distribución competencial de materias determina que a estos efectos se deba estar a lo que disponga la legislación autonómica sobre ordenación territorial o urbanismo en relación con el régimen de la regulación del silencio administrativo contenido en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por el contrario, la regulación del silencio por el Estado será plenamente constitucional cuando la actuación se localice en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida, y ello debido a que en este caso entra en juego la competencia estatal en materia de medio ambiente contenida en el artículo 149.1.23 de la CE1978.

Con esta interpretación, el Tribunal Constitucional vuelve a limitar los espacios de actuación de la normativa estatal sobre el régimen del suelo, habilitando únicamente su intervención en las materias conexas con el mismo sobre las que ostenta competencias materiales. Con ello es cierto que se restringe en gran medida la posible armonización que pudiera pretenderse sobre la ordenación territorial y el urbanismo, materias atribuidas en exclusiva a las Comunidades Autónomas, pero no puede soslayarse que en el caso concreto del suelo rural, rústico o no urbanizable, su capacidad de actuación se ve reforzada por la operatividad de la competencia ambiental que mantiene y que se refleja en aspectos que pueden incidir de forma muy decisiva en su régimen jurídico.

J. La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

1. Objetivos y criterios de actuación para el desarrollo del medio rural.

La última de las normas estatales a las que debemos hacer referencia por su incidencia sobre el suelo rural (o no urbanizable), es la que se publicó en el BOE el 14 de diciembre de 2007 y que, como su propio nombre indica, trata de regular el desarrollo del medio rural español con criterios de sostenibilidad, lo que la hace incardinarse dentro del ámbito de la ordenación territorial en función de la naturaleza transversal de sus contenidos en relación con el uso (o desarrollo) del suelo no sometido a procesos de urbanización. No obstante esta afirmación, la habilitación competencial que la norma invoca para su promulgación por el Estado, conforme dispone su disposición final quinta, establece como básicos únicamente unos pocos sus artículos, entre ellos el 19 que regula los instrumentos de planeamiento ambiental sobre el suelo rural, atribuyendo a la generalidad de su articulado el carácter de normativa reguladora de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica¹⁴⁴.

Por lo que respecta a la regulación material de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre (LDSMR), su artículo 1 determina que su objeto es regular y establecer medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural en tanto que suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio. Para lograr esta loable pretensión, la propia norma establece como objetivos generales de su regulación los siguientes:

¹⁴⁴ Es preciso apuntar que esta norma estatal fue acompañada de la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural (BOE de 14 de diciembre de 2007). En esta norma, como indica expresamente su exposición de motivos, atiende a las directrices de técnica normativa que aconsejan incluir en textos distintos los preceptos de naturaleza ordinaria y los preceptos de naturaleza orgánica. En concreto, en esta Ley Orgánica se regulan los ámbitos de colaboración para la prestación de servicios de policía local en los entornos rurales.

- a) Mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, y la diversificación de su economía con la incorporación de nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible.
- b) Mantener y mejorar el nivel de población del medio rural y elevar el grado de bienestar de sus ciudadanos, asegurando unos servicios públicos básicos adecuados y suficientes que garanticen la igualdad de oportunidades y la no discriminación, especialmente de las personas más vulnerables o en riesgo de exclusión.
- c) Conservar y recuperar el patrimonio y los recursos naturales y culturales del medio rural a través de actuaciones públicas y privadas que permitan su utilización compatible con un desarrollo sostenible.

Para SÁNCHEZ GOYANES¹⁴⁵, como resumen a lo anterior, cabe destacar que el objeto básico de la LDSMR es regular y establecer medidas para favorecer el logro de un desarrollo sostenible del medio rural, mediante la acción de la Administración General del Estado y la concertada con las demás Administraciones Públicas, incluyendo objetivos generales simultáneamente de ámbito económico, social y medioambiental.

La consecución de estos objetivos se plantea mediante la puesta en marcha de una serie de medidas concretas, a realizar por las Administraciones competentes en cada caso, de entre las que podemos destacar por su relación con la materia que nos ocupa (artículo 2.2):

“e) Lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de

¹⁴⁵ Op. cit. (2009).

la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales.

f) Facilitar el acceso a la vivienda en el medio rural, y favorecer una ordenación territorial y un urbanismo adaptados a sus condiciones específicas, que garantice las condiciones básicas de accesibilidad, que atiendan a la conservación y rehabilitación del patrimonio construido, persigan un desarrollo sostenible y respeten el medio ambiente”.

Con arreglo a estas premisas, esta norma trata de establecer una planificación para el desarrollo económico sostenible de las zonas rurales conforme las delimita espacialmente en función de la población existente en los municipios o en las áreas (zonas) que al efecto delimita conforme al criterio de densidad poblacional, que debe plasmarse fundamentalmente a través del Programa de Desarrollo Rural Sostenible (art. 5), que se configura como el instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural, y que se debe elaborar en coordinación con las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las previsiones establecidas la propia Ley y, entre sus cometidos, debe concretar los objetivos y planes y actuaciones sectoriales a desarrollar.

Como medidas concretas para conseguir el objetivo general del “desarrollo rural sostenible”, la LDSMR incluye en sus artículos 20 y siguientes una relación de ámbitos concretos sobre los que el citado Programa puede incidir, relativos a las diversas líneas de actuación sobre las que se entiende procedente fomentar o incentivar actividades tanto públicas como privadas. Por su directa conexión con la naturaleza de nuestro trabajo, podemos destacar lo dispuesto en su artículo 21, en el que se relacionan las medidas a implementar con el objetivo específico de conservación de la naturaleza y gestión sostenible de los recursos naturales:

- a) La conservación y restauración de los hábitats y especies amenazadas y prioritarias presentes de forma natural en las zonas rurales prioritarias.

- b) La gestión sostenible de los recursos naturales, especialmente el agua, el suelo, las masas forestales, los espacios naturales, la fauna cinegética y los recursos de pesca continental.
- c) El apoyo a los programas de uso público de los espacios naturales protegidos y de la Red Natura 2000.
- d) La educación ambiental y concienciación pública sobre los valores naturales de las zonas rurales calificadas.

Por su parte, el artículo 33 incluye las líneas de actuación propuestas sobre las materias de urbanismo y vivienda, indicando expresamente las medidas que se pueden contemplar, pudiendo destacar:

- a) Hacer compatible el desarrollo urbanístico con el mantenimiento del medio ambiente, limitando el desarrollo urbanístico a la disponibilidad de agua para abastecimiento y a una ordenación territorial previa, prestando una atención especial a las áreas delimitada por la Red Natura 2000 y, en general, a los municipios rurales de pequeño tamaño.
- b) Facilitar el acceso a la vivienda de los ciudadanos del medio rural, adaptando los regímenes de protección pública a las singularidades de dicho medio.
- c) Fomentar la reutilización de viviendas ya existentes, la rehabilitación de viviendas y edificios, la preservación de la arquitectura rural tradicional, y la declaración de áreas de rehabilitación de los municipios rurales, a los efectos de las ayudas públicas que se determinen, con objeto de recuperar y conservar el patrimonio arquitectónico rural.
- d) Desincentivar el urbanismo disperso, particularmente en las zonas rurales periurbanas.

2. El carácter multidisciplinar de la LDSMR.

En lo que atañe más concretamente al uso del suelo rural y a la planificación de sus aptitudes para la realización y desarrollo de actividades sobre el mismo, debemos hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley, que regula las denominadas Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural. La propia LDSMR establece que deben ser elaboradas por las respectivas Comunidades Autónomas con el objeto de contribuir a la ordenación del medio rural, debiendo orientar y, en su caso, condicionar la localización territorial de las medidas derivadas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible del Estado, favoreciendo la compatibilidad de los planes y actuaciones que se lleven a cabo en cada zona rural en función de sus características y potencialidades.

A su vez, el desarrollo del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, con objeto de garantizar la complementariedad y coherencia de las medidas derivadas del mismo, se dispone mediante la elaboración de un Plan por cada zona rural delimitada, que deberá ser aprobado por las Comunidades Autónomas y en que se deben recopilar las actuaciones sean precisas en cada localización concreta. Estos Planes de Zona se regulan en el artículo 13 y se configuran como instrumentos de aplicación de un nuevo modelo de desarrollo sostenible, con carácter territorial, integral, participativo, coordinado y concertado entre las distintas Administraciones implicadas, que persiguen los objetivos de corregir las deficiencias en infraestructuras que dificulten el desarrollo socioeconómico y ambiental, mejorar la habitabilidad de la zona y la calidad de vida de sus habitantes, prevenir posibles daños derivados de actividades y acciones que repercutan en el medio ambiente y, en cuarto lugar, satisfacer las necesidades y demandas sociales de grupos de población que requieran una atención prioritaria (las personas mayores, las mujeres, la juventud y las personas con discapacidad)¹⁴⁶.

¹⁴⁶ En el caso concreto de Andalucía, se formularon hasta 11 Planes de Zona mediante el Acuerdo de 29 de noviembre de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los once Planes de Zonas Rurales a revitalizar de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en aplicación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (BOJA de 2 de diciembre de 2011). Su configuración actual puede obtenerse en el enlace web:

Pero, además de lo anterior, podemos afirmar que el precepto más importante que se contiene en la LDSMR es su artículo 19, no solo por su condición de básico en aplicación de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la CE1978, sino principalmente porque se refiere a los instrumentos de planificación ambiental que establece sobre el medio rural y que, de forma evidente, deben incidir sobre los usos y condiciones del suelo. Dicho artículo dispone literalmente:

“Artículo 19. Planificación ambiental.

1. De acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente, el Gobierno, en colaboración con las Comunidades Autónomas, y previa consulta a las organizaciones profesionales agrarias más representativas, aprobará el Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y Geodiversidad, que incluirá previsiones de actuación en materia de protección de suelos y acuíferos, proyección del paisaje, lucha contra la desertificación, reforestación, restauración hidrológico-forestal, prevención de riesgos naturales, prevención contra incendios y recuperación de la cubierta vegetal, con especial detalle para la protección contra incendios de los núcleos de población del medio rural y de los espacios naturales protegidos. Asimismo, se considerarán, específicamente, las actuaciones ligadas al mantenimiento y protección de los paisajes protegidos y de interés del medio rural y las áreas de montaña. Se incluirán iniciativas para el conocimiento, protección y uso sostenible del patrimonio geológico, minero y biológico como recurso científico, cultural y turístico.

2. En los términos establecidos en la legislación vigente, las Comunidades Autónomas aprobarán planes e instrumentos de gestión necesarios para el área incluida en la Red Natura 2000 de cada una de las zonas rurales calificadas y delimitadas como tales de acuerdo con lo previsto en este título.

3. El Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente, y previa consulta a las organizaciones profesionales agrarias más representativas, aprobará un Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera que incluirá subprogramas relativos a reducción, reutilización y gestión sostenible de Residuos Agrarios y Ganaderos, Agricultura y Ganadería Ecológicas, y a la reducción y uso sostenible de Fertilizantes y Plaguicidas Agrícolas. Dicho Plan incluirá un tratamiento y medidas especiales para las explotaciones incluidas en la Red Natura 2000 y para las que pueden contribuir, a través de un uso más responsable de estas sustancias, a la

reducción de la contaminación difusa de los acuíferos y las aguas superficiales y costeras”.

En definitiva, sobre la base de la necesaria proyección económica del desarrollo del medio rural con criterios de sostenibilidad, con esta norma el Estado trata de incidir en la regulación de sectores con evidente conexión con la materia, mediante la introducción de instrumentos de planificación que establezcan criterios que deben tener reflejo en la posterior planificación ambiental y urbanística realizada por las Administraciones competentes.

Esta voluntad del legislador estatal, plasmada en el texto de la actual LDSMR hace que esta norma sea calificada por autores como ARROYO YANES¹⁴⁷ como “multifuncional”, al adoptar una posición integradora de las políticas de desarrollo rural dentro de una concepción amplia del territorio, derivada de la aplicación de las técnicas e instrumentos vinculados a la ordenación territorial. El propio autor citado destaca la afirmación que la Ley recoge en su exposición de motivos, en la que asume expresamente esta condición al disponer su naturaleza de orientación territorial, lo que implica que debe ser aplicada tomando en consideración criterios y directrices de ordenación territorial.

Es evidente que la implementación de sus previsiones requerirá su correcta incardinación dentro de la normativa de ordenación territorial y urbanística emanada por las Comunidades Autónomas, lo que motiva que la propia LDSMR requiera la participación de éstas en la formulación de los instrumentos de planificación que regula y ello, sin duda, para evitar las posibles fricciones que pudieran surgir en la aplicación de sus postulados si no son aceptados por todos los poderes autonómicos, Esta cuestión podría derivar incluso en conflictos constitucionales sobre la posibilidad de la adopción de estas medidas planificadoras por la normativa estatal, dado el difuso perfil que determina la inclusión de algunas de las materias a las que hace referencia esta norma en los ámbitos de planificación económica o de la propia ordenación territorial, y con ello la habilitación competencial precisa para su tratamiento.

¹⁴⁷ ARROYO YANES, Luis Miguel (2008, pág. 218).

No obstante, cabe añadir que si bien en un principio esta norma fue contemplada como una oportunidad histórica para conseguir el ansiado desarrollo del medio rural español¹⁴⁸, y con ello la superación de los males endémicos que le afectan, lo cierto es que transcurridos solo unos pocos años desde su aprobación autores como VATTIER FUENZALIDA¹⁴⁹ opinan que esta normativa estatal ha fracasado, al menos en la consecución de sus objetivos más ambiciosos. Conforme a este planteamiento, el citado autor expone que desde el primer momento fue evidente que el sistema de actuaciones previsto por la LDSMR era demasiado complejo y se formulaba en un delicado equilibrio entre las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, en las que predominaban orientaciones políticas de signos muy diferentes. Esta realidad se ha plasmado en que la LDSMR no ha llegado a aplicarse en su integridad e, incluso, se proponga abiertamente su sustitución.

A juicio de este autor las causas aparentes de este fracaso pueden citarse los numerosos instrumentos de planificación y aplicación previstos por la LDSMR, la lentitud de las actuaciones administrativas, y finalmente, el protagonismo conferido en exclusiva a los distintos órganos de la Administración, con olvido de la iniciativa económica de los particulares. Si a esta complejidad administrativa añadimos la diversidad de signo político, se comprende bien la lentitud y el complicado proceso de negociación que hasta ahora se ha llevado a cabo, con el frustrante resultado negativo que se ha expuesto.

II. EL SUELO RÚSTICO O NO URBANIZABLE EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA.

El efecto más apreciable que supuso en la práctica la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo del Tribunal Constitucional fue la reacción en cadena de los diferentes poderes legislativos autonómicos, que salvo contadas excepciones,

¹⁴⁸ Cfr. MORILLA ABAD, Heriberto (2009).

¹⁴⁹ VATTIER FUENZALIDA, Carlos (2011).

se dispusieron a dotar a sus respectivas Comunidades Autónomas de una normativa propia sobre el urbanismo y/o la ordenación territorial. Con esta nueva predisposición legislativa, las Comunidades Autónomas cuyos parlamentos no habían aprobado normativa propia sobre estas materias con anterioridad, pretendían dotarse de ella con el evidente objetivo de evitar que su territorio se rigiera por una regulación básicamente preconstitucional y no adaptable a la nueva realidad como era el TRLS1976 y su normativa de desarrollo, aplicable de forma supletoria en defecto de regulación autonómica por determinación de la interpretación sostenida en la precitada Sentencia.

De este modo, aunque con diferente ritmo de producción normativa, las distintas Comunidades Autónomas se han dotado de una regulación propia que, al menos en sus aspectos generales, establecen unos criterios diferenciados sobre el tratamiento de los distintos tipos de suelo que definen y que, a su vez, inevitablemente conllevan diferentes procesos de identificación de los ámbitos que delimitan, lo que lógicamente entraña un diferente régimen del suelo en función de la norma aplicable en cada caso. No obstante, sin perjuicio de las particularidades de cada regulación, podemos señalar dos cuestiones que inevitablemente unifican los elementos definitorios del suelo (en concreto del no urbanizable) en todo el territorio español y sirven de nexo común entre todas las normativas autonómicas actuales.

En primer lugar, la propia regulación estatal vigente (TRLR2015), que como se ha indicado anteriormente renuncia a establecer una clasificación o descripción de los tipos de suelo, limitándose a identificar los mismos de forma primigenia en función de su estado real y no potencial (distinguiendo únicamente los suelos en situación de suelo rural o urbanizados)¹⁵⁰, por lo que la delimitación establecida por la legislación autonómica deberá respetar esta diferenciación inicial del territorio para después establecer su tipología a efectos urbanísticos.

¹⁵⁰ Artículo 21 del TRLR2015.

En segundo lugar, porque en definitiva la diferente normativa autonómica viene a ser heredera de la anterior normativa estatal sobre el urbanismo, por lo que las soluciones establecidas en cada caso no deben suponer un cambio radical de la consideración anterior del suelo, máxime en un ámbito como el suelo no urbanizable en el que los aspectos que inciden sobre el mismo no pueden alterarse artificialmente de un lugar a otro del territorio nacional, aun asumiendo la posibilidad de la introducción de criterios diferenciadores en uno y otro caso.

Como afirma RUIZ CENICEROS¹⁵¹ a pesar del tiempo transcurrido desde la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, continua vigente el tradicional sistema de planificación urbanística en cascada, basado en un instrumento de ordenación a gran escala territorial cuyas determinaciones van siendo desarrolladas por la planificación secundaria hasta llegar al último escalón de la urbanización, que es el proyecto de edificación. No es que la fórmula sea deficiente en sí misma, incluso sobre el papel parece muy bien concebida, pero la velocidad de los acontecimientos socio-económicos desborda completamente el ritmo del planeamiento. Ese modelo de diseño urbanístico es tan rígido que no impide (e incluso parece que fomenta) la ausencia o la obsolescencia del planeamiento urbanístico, bloqueando las principales actividades y demandas públicas y privadas.

De hecho, como afirma el propio autor la operatividad de todo este sistema depende de que las Administraciones Públicas competentes aprueben a tiempo los sucesivos instrumentos de planificación. Además, a pesar de su vigencia indefinida, los planes deben tener una vocación dinámica y responder al principio de mutabilidad o adaptación a las demandas sociales de índole cultural, ambiental y económica, que son activas y evolutivas en tiempo y espacio. Pero lo cierto es la elaboración, evaluación, tramitación y aprobación requiere un intervalo en ocasiones incompatible con el interés público de determinadas actuaciones.

¹⁵¹ RUIZ CENICEROS, Mauricio (2017).

Como elemento generalizador de las diferentes normativas autonómicas aprobadas hasta la fecha, cabe destacar la progresiva regulación tanto de la materia urbanística como de la ordenación territorial, asumiendo la habilitación constitucional por la que se le otorga a las Comunidades Autónomas su tratamiento en exclusiva. Además, en lo que respecta a los suelos protegidos, cabe indicar sobre todo en la regulación de la ordenación territorial, que también se ha ido ampliando su concepto e incorporando como objetivos prioritarios la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural. Además, podemos afirmar con RANDO BURGOS¹⁵² que las normas autonómicas más recientes, aun manteniendo la finalidad fundamental de asignar a la ordenación territorial el objetivo de la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, van adecuando su tratamiento a las nuevas realidades y demandas, incorporando la noción del desarrollo sostenible, como parámetro de modulación de las limitaciones impuestas en pro de sus objetivos fundamentales.

Conforme a estas aspiraciones, singularidades e ineficiencias, vamos a proceder a un somero análisis de la normativa autonómica sobre la ordenación territorial y el urbanismo, con referencia especial al tratamiento sobre el suelo rústico o no urbanizable y los medios por los que se delimita en cada caso. En función del ámbito principal en el que se desarrolla esta tesis doctoral, se otorga un tratamiento algo más extenso y detallado de la normativa actual en Andalucía, para posteriormente contrastar su regulación con la del resto de Comunidades y Ciudades Autónomas españolas.

¹⁵² RANDO BURGOS, Esther (2018, págs. 9 y ss.).

A. Andalucía.

1. La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía.

La progresiva diferenciación de los conceptos de ordenación del territorio y urbanismo, que ya se atisbaba en la normativa refundida de 1976 y se afirmaba en el TRLS1992, como se ha indicado en la recapitulación de normativa estatal anterior, fundamentó la aprobación de la primera norma de rango legal emanada del Parlamento de Andalucía sobre el suelo y su consideración jurídica, destinada a regular la ordenación territorial en el ámbito de la Comunidad Autónoma. De este modo se aprobó la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹⁵³, cuya exposición de motivos indicaba expresamente:

“...La Ordenación del Territorio constituye por tanto una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad. En este sentido, la Carta Europea de la Ordenación del Territorio la define como «expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad», y debe ser democrática, global, funcional y prospectiva, en la que todo ciudadano debe tener la posibilidad de participar por estructuras y procedimientos adecuados, en defensa de sus legítimos intereses y del respeto debido a su cultura y marco de vida...”

Con la aprobación de esta norma, la Comunidad Autónoma de Andalucía se dotaba de una regulación integral sobre la totalidad de aspectos que han de tenerse en cuenta al prever la evolución y futuro desarrollo del espacio físico, incidiendo de forma directa sobre los aspectos meramente urbanísticos (que se regulaban por la normativa estatal vigente) y que, como elemento imprescindible, requerían la formulación y desarrollo de un proceso planificador que, estructurado de forma jerarquizada, fuera implementando una completa ordenación del territorio andaluz en la que se determinaran los elementos necesarios para el progreso sostenible de sus habitantes, entre los que evidentemente se debían contener y delimitar los ámbitos y criterios de protección del medio ambiente, los recursos naturales y los espacios que

¹⁵³ Publicada en el BOJA número 8, de 22 de enero de 1994 y en el BOE número 34, de 9 de febrero de 1994.

debieran preservarse de futuros desarrollos urbanos en atención a sus específicos valores inherentes¹⁵⁴.

Como expone LÓPEZ BENÍTEZ¹⁵⁵ la aprobación de esta norma en el año 1994 constituyó el corolario de una serie de intentos de establecer una ordenación jurídica del territorio de Andalucía, que tomando el testigo de los citados intentos baldíos de la normativa estatal previa a la STC 61/1997, fueron elaborados como pretendidos inicios de la ordenación territorial regional, aunque desde una perspectiva exclusivamente económica o sectorial. En concreto, el citado autor señala entre estos instrumentos al Plan Económico de Andalucía (1984/1986), los Planes Andaluces de Desarrollo Económico de 1987 y 1994 respectivamente, los Planes Especiales de Protección del Espacio Físico realizados a nivel provincial en 1987, las Directrices del Litoral de Andalucía de 1990 y, finalmente, el Plan Director de Infraestructuras (1994-2007). La influencia de estos antecedentes es mayor de lo que pudiera parecer, puesto que la idea gestora de la ordenación integral de Andalucía surge ante la acreditación de la insuficiencia de estos instrumentos de naturaleza parcial para establecer una coherente ordenación integral del territorio.

En consecuencia con estos antecedentes, autores como GUTIÉRREZ COLOMINA¹⁵⁶ señalan que, en un orden racional y lógico, esta norma debería haber sido la primera en aprobarse para que, a continuación, se hubiera dictado una legislación urbanística engarzada con ella y posteriormente, una legislación sectorial imbricada con las dos anteriores. Pero el legislador andaluz fue directo a la última fase, al aprobar previamente a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía una parte importante de la legislación sectorial, que

¹⁵⁴ Esta norma, surgida con anterioridad a la Sentencia del TC 61/1997, estableció la normativa andaluza sobre ordenación territorial que motivó el desplazamiento de la regulación estatal de 1992 sobre la materia. De este modo, en el ámbito de Andalucía, los Planes Directores Territoriales de Coordinación a los que se refería el artículo 65 del TRLS1992 fueron sustituidos por los nuevos instrumentos de planeamiento instaurados por la regulación autonómica, quedando únicamente vigente como elemento de ordenación territorial a nivel estatal el citado Plan Nacional de Ordenación, que nunca llegó a aprobarse y fue definitivamente desechado por los fundamentos del fallo de la controvertida resolución del TC.

¹⁵⁵ LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano (2007, págs. 171-172).

¹⁵⁶ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2017).

introdujo una cierta descoordinación y ralentización de la gestión urbanística. Este proceso de creación normativa, a juicio de este autor, ha dado lugar a que la planificación sectorial y urbanística haya carecido de la debida coherencia y a que no se hayan tratado los problemas urbanísticos del territorio andaluz de manera integral y coordinada, así como que la planificación subregional de la ordenación del territorio, que se ha ido aprobando progresivamente, haya producido diversos problemas en la planificación sectorial y urbanística en vigor.

Pero independientemente de la consideración anterior, la intención del legislador andaluz fue hacer frente a ese pretendido proceso planificador, mediante la configuración de un sistema jerarquizado al estilo del diseñado en su día por la normativa estatal, formulado mediante la figura superior del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y debía desarrollarse a través de los planes de ámbito subregional¹⁵⁷ que de forma progresiva deberían ser aprobados en la totalidad de la geografía andaluza, culminando así el objetivo ordenador definido por la LOTA. Aunque en términos muy generales, dada la naturaleza global que se pretende de este instrumento de planificación, la previsión normativa contenida en el artículo 7 ya establece la necesidad de que esta figura delimite las zonas cuyos valores intrínsecos determinen su inclusión en un régimen de protección reforzada, al disponer que deberá contener, entre otras cuestiones, el diagnóstico de las oportunidades y problemas territoriales, los objetivos específicos a alcanzar y las propuestas a desarrollar durante la vigencia del plan, los criterios territoriales básicos para la delimitación y selección de áreas de planificación territorial, ambiental, económica y sectorial, los criterios territoriales básicos para el mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico y cultural, la indicación de las zonas con riesgos catastróficos y la definición de los criterios territoriales de actuación a contemplar para la prevención de los mismos y, finalmente, la indicación de las

¹⁵⁷ Posteriormente se introdujo la figura del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, como elemento intermedio entre ambos instrumentos de planificación, debido a su carácter general pero de ámbito espacial limitado a la línea de costa andaluza.

áreas o sectores que deban ser objeto prioritario de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional o de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, y la definición de sus objetivos territoriales generales.

Para GONZÁLEZ FUSTEGUERAS¹⁵⁸ con la entrada en vigor de la LOTA Andalucía se dota definitivamente de un sistema de planificación y de una serie de instrumentos con capacidad operativa. Esta Ley establece entre sus objetivos generales que la ordenación del territorio debe contribuir a la cohesión, integración y desarrollo equilibrado de la región. Conforme a esta finalidad, reducir los evidentes desequilibrios territoriales existentes en Andalucía entre los dominios territoriales interiores y el litoral, o entre el dinamismo efervescente de los grandes centros regionales y la vulnerabilidad de las áreas de montaña, se convierte en un objetivo prioritario a materializar mediante la promoción de una mejora generalizada de la conectividad-accesibilidad entre su partes y equilibrando territorialmente la disposición de equipamientos y servicios como argumento básico de cohesión social. El establecimiento de estos objetivos está presidido por el principio de una utilización racional del suelo, de forma que se equilibre el desarrollo territorial con la protección, preservación y potenciación de los valores naturales.

A juicio de CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA¹⁵⁹ la integración del POTA en el ordenamiento jurídico supone, en atención al principio de jerarquía normativa constitucionalmente garantizado por el artículo 9.3 de la CE1978, que sus determinaciones deben respetar y cumplimentar la norma superior que directamente lo regula, es decir, la LOTA, y aquellas otras que pueden afectarle por ubicarse en un escalón jerárquico superior e incidir sobre unos u otros aspectos de su contenido, que, consiguientemente, deben asumir un determinado sentido. Partiendo de esa naturaleza normativa, la intervención del legislador andaluz en la aprobación del POTA podría suscitar dudas en cuanto al rango que debe ostentar y concedérsele. No obstante, parece evidente que la LOTA ha querido reservar al POTA un papel exclusivamente reglamentario.

¹⁵⁸ GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, Manuel Ángel (2017).

¹⁵⁹ CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, Ángel (2011).

Por ello, se puede sostener que el POTA, desde la óptica sustantiva, al detentar naturaleza reglamentaria, ha de estar sometido plenamente a la LOTA.

En lo concerniente a la relación del POTA para con el resto de los reglamentos, ésta se produce en un doble plano, jerárquico y competencial. Desde la perspectiva jerárquica impone la propia LOTA que su aprobación se ha de producir por Decreto del Consejo de Gobierno, por lo que tiene que emplazarse en el primer escalón de la estructura jerárquica reglamentaria andaluza. En el plano competencial, establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes regulados en esta Ley y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general.

De la conjunción de ambos conceptos puede concluirse que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía¹⁶⁰, además del resto de contenidos a los que se ha hecho referencia, como figura superior del entramado planificador territorial de la Comunidad Autónoma, debe identificar las áreas de suelo rural que deben ser objeto de tratamiento singularizado en virtud de sus especiales características y que, en virtud de las mismas, deben recibir una especial protección jurídica y ser excluidas de ámbitos de futuros desarrollos urbanizadores. Como al respecto señala GALLEGO ALCALÁ¹⁶¹, en el POTA se han de recoger los cuatro principios inspiradores de toda actuación de las Administraciones Públicas como son la planificación, participación, cooperación y coordinación. De esta forma, es meridiano su carácter de elemento básico y vertebrador de la organización y estructura del territorio en Andalucía, vinculando a los Planes de Ordenación del Territorio menores y a los Planes con incidencia en la Ordenación del territorio.

¹⁶⁰ El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía actualmente en vigor se recoge en el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre (BOJA número 250, de 29 de diciembre de 2006).

¹⁶¹ GALLEGO ALCALÁ, José Domingo (2009).

En palabras de MÁRQUEZ BERRAL¹⁶² estamos ante el instrumento de referencia y orientador del conjunto de las políticas públicas, planes y programas que se desarrollen en la Comunidad Autónoma con incidencia territorial, ante un verdadero plan de planes, cuya principal misión ha sido la de establecer el modelo territorial andaluz y constituyendo dicho modelo la principal aportación del POTA, además de aportar una visión estructural de Andalucía y de la vigencia de su diagnóstico. Un modelo territorial dirigido a conseguir una correcta organización interna del territorio regional que sirva para, conseguir un sistema urbano polinuclear y equilibrado, favorecer un adecuado desarrollo de las relaciones territoriales, y avanzar hacia la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales y el territorio a través de la definición del marco físico-natural de referencia desde el punto de vista geoeconómico y ecológico. Todo ello planteado mediante “estrategias de desarrollo territorial” tales como las directrices recogidas en el documento relativas a la ordenación y mejora de los procesos de urbanización, los equipamientos y las mejoras de la dotación de zonas verdes y espacios libres de carácter supramunicipal o el sistema de patrimonio territorial recogido en el documento, entre otras, que fijan la línea de actuación de la política territorial, constituyendo una referencia que encauza al resto de la planificación sectorial.

En aplicación de lo anterior, las determinaciones del POTA, que irremediamente van a presentar un carácter general que es preciso definir posteriormente, han de ser desarrolladas por las figuras de ordenación de segundo nivel que establece la ley y que se denominan como de “ámbito subregional”. Son este concreto tipo de instrumentos de ordenación territorial los que de forma directa establecen y delimitan los criterios establecidos por el instrumento de planificación superior y, en el caso concreto del suelo no urbanizable, deben definir los espacios geográficos protegidos y fundamentar los motivos por los que se adopta esta decisión. En concreto, el artículo 11.1.c) de la LOTA incluye dentro del contenido de estos planes de ordenación de ámbito subregional:

¹⁶² MÁRQUEZ BERRAL, Rafael (2017).

“c) La indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que hayan de ser desarrolladas por los distintos órganos de las Administraciones Públicas”.

Esta zonificación de ámbitos de espacios protegidos presenta una plena incidencia territorial, debido a que el propio concepto de ordenación territorial sugiere una prevalencia sobre el ámbito urbanístico dado su carácter transversal e integral de sus determinaciones y que la propia normativa andaluza recoge expresamente al indicar en sus artículos 20 y siguientes el carácter vinculante de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial sobre el planeamiento urbanístico, las propias Administraciones y los particulares. Por lo tanto, la zonificación realizada por el planeamiento territorial debe ser, en todo caso, observada por el planificador urbanístico, debido a que los parámetros territoriales establecidos no pueden ser objeto de rectificación o revisión dado el citado carácter vinculante de sus determinaciones¹⁶³.

Para el autor anterior los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional son los claros instrumentos jurídicos de los que se vale la Administración Autonómica para diseñar su política territorial supramunicipal, y abarca necesariamente un conjunto de términos municipales completos y contiguos que conforman un área coherente de planificación territorial, siendo relevante la posibilidad que se le confiere a la Entidad Local de instar la formulación de dicho Plan, debiendo para ello venir refrendada por los Acuerdos Plenarios de los Ayuntamientos que representen al menos tres

¹⁶³ En este asunto cabe añadir que las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial pueden ostentar la condición jurídica de normas, directrices o recomendaciones, conforme dispone el artículo 21 LOTA. De este modo, los preceptos calificados como normas vinculan plenamente a los instrumentos de planificación urbanística y a sus actos de ejecución, debiendo ser aplicados de forma directa e indiscutida. Por su parte, las directrices vinculan en cuanto a los fines establecidos, pudiendo adoptarse las medidas concretas para ello por los elementos de planificación inferior. Finalmente, las recomendaciones son indicaciones de incidencia territorial que el planificador urbanístico puede, incluso, contradecir siempre que se motive la decisión adoptada y se acredite la no incidencia sobre los aspectos territoriales objeto de protección.

quintos de los municipios que se incluyen en dicho plan cuando agrupen al menos a la mitad de la población de dicho ámbito.

Como defiende GÓRGOLAS MARTÍN¹⁶⁴, saber discernir el nivel de resolución que precisa un plan de ordenación subregional es una decisión clave, máxime cuando el sistema de planificación de la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta una característica principal que es su condición jerárquica. Esta contingencia hay que entenderla desde un doble punto de vista. En primer lugar, de jerarquía normativa, es decir, las determinaciones de un instrumento de planificación de escala superior no deben ser puestas en cuestión por otro de escala inferior en todo aquello que afecte a su ámbito competencial de ordenación. En segundo lugar, lo que podríamos denominar jerarquía de ordenación, que obliga a adoptar un nivel de resolución ajustado a la escala territorial sobre la que se está reflexionando, evitando tanto las indefiniciones que vacían de contenido el instrumento, como las sobredeterminaciones que hipotecan la formulación y desarrollo de los niveles inferiores de planificación. Se trataría, en este caso, de encontrar un “equilibrio decisional” que aporte a la escala de la planificación subregional las tres virtudes básicas de cualquier intervención en el territorio: claridad, permanencia y economía expresiva.

En definitiva, en la Comunidad Autónoma de Andalucía la normativa sobre ordenación territorial atribuye a sus instrumentos de planeamiento la posibilidad (o mejor dicho la exigencia) de zonificar y delimitar los ámbitos de suelo en situación rural que deba obtener un régimen de especial protección con el objetivo de mantener las condiciones naturales, históricas, culturales, ambientales, agropecuarias o de cualquier otra naturaleza que requieran su salvaguarda del proceso urbanizador y, en general, de cualquier actuación que pueda alterar su estado original. La aplicación práctica de estas previsiones relativas al suelo rural (así como el resto de determinaciones de ordenación territorial de estos instrumentos) deberán implementarse mediante la aplicación

¹⁶⁴ GÓRGOLAS MARTÍN, Pedro (2017).

de la normativa urbanística y, en particular, de las determinaciones de sus instrumentos de planificación.

Finalmente, cabe hacer referencia a la inclusión que la normativa territorial andaluza realiza sobre los instrumentos de planificación ambiental, debido a que como apunta RANDO BURGOS¹⁶⁵, Andalucía es una de las Comunidades Autónomas que realizan esta asimilación, aunque de forma un tanto implícita. De este modo, conforme a la interpretación de esta autora, los instrumentos de planeamiento ambiental de competencia autonómica se incluyen en la definición de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, dado que el anexo II de la propia norma, relaciona un conjunto de actividades de planificación, entre las que incluye a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), que se asimilarían dentro de los citados instrumentos con incidencia territorial. Esta asimilación no deja de suponer una incongruencia con el régimen jurídico específico de estos planes ambientales, que se tratará más adelante en este trabajo. En concreto, la cuestión deriva de la vinculación definida por la LOTA del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía con respecto a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y, a su vez, de ambas figuras con respecto a los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, categoría en la que parece que se incluyen los PORN, lo se contradice abiertamente con lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que consagra la prevalencia de los PORN sobre los instrumentos de planificación territorial y, en concreto, sobre la LOTA en virtud de la cláusula de prevalencia del derecho estatal acogido por el art. 149.3 de la CE1978.

Esta cuestión, en la práctica, va a suponer la necesidad de establecer un régimen de total armonización entre las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y los específicamente ambientales, de tal modo que se eviten posibles discrepancias que pudieran generar conflictos sobre la prevalencia de unos u otros instrumentos, tomando como criterio de referencia

¹⁶⁵ *Op. cit.* (2018, págs. 27 y ss.).

la preferente aplicación de la normativa estatal sobre el medio ambiente a la que ya se ha aludido anteriormente.

2. La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Como se ha apuntado en el epígrafe anterior, el efecto de la Sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo, motivó que varias Comunidades Autónomas asumieran la normativa estatal anulada mediante la adopción de legislaciones emanadas de los correspondientes parlamentos autonómicos, con lo que se evitaba el defecto formal de competencia por el que se anulaba la regulación estatal y dado que no se apreciaba ningún motivo de naturaleza material por el que pudiera cuestionarse su contenido. En concreto, el Parlamento Andaluz aprobó la Ley 1/1997, de 18 de junio, que asumía de forma transitoria la normativa estatal refundida en 1992 como propia, al entender más procedente esta decisión que volver a la anterior regulación de 1976 “resucitada” para la vida jurídica por la resolución del máximo intérprete constitucional español. En todo caso, al incorporar la normativa estatal de 1992 al acervo jurídico andaluz ya se indicaba que la medida era meramente transitoria, al entender necesario que la región se dotara de una normativa urbanística propia y vinculada a la de ordenación territorial que ya había sido promulgada varios años antes.

De este modo, el Parlamento Andaluz aprobó la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)¹⁶⁶, que venía a derogar la normativa de transición y a establecer las bases reguladoras del urbanismo andaluz para el siglo recién comenzado.

Para PÉREZ MARÍN¹⁶⁷ la LOUA, al estilo de sus precedentes estatales, es una norma extensa, compleja y difícil de abordar. En su estructura y contenido sigue el modelo estatal, que califica como tradicional, asimilando al mismo

¹⁶⁶ Publicada en el BOJA núm. 154, de 31 de diciembre de 2002 y en el BOE núm. 12, de 14 de enero de 2003.

¹⁶⁷ PÉREZ MARÍN, Antonio (2003, págs. 7-8).

tiempo la regulación sobre urbanismo de otras Comunidades Autónomas. A esta complejidad el autor añade la necesidad de su integración y adaptación a la anterior LOTA de 1994, lo que aumenta la dificultad de su extensión, manejo y aplicación.

Por lo que respecta al suelo rural (al que la normativa andaluza continúa denominando “no urbanizable” conforme a la nomenclatura de la normativa estatal reciente), la propia exposición de motivos indica los parámetros por los que el planeamiento urbanístico debe identificar y delimitar sus ámbitos, estableciendo expresamente:

“...En la Ley se ha hecho un esfuerzo para precisar los criterios por los que determinados terrenos deben ser excluidos del proceso urbanizador a través de su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo establecer el Plan General categorías dentro de esta clase de suelo. En este sentido, se identifican las razones por las que determinados terrenos han de preservarse del proceso urbanizador: en unos casos estas razones residen en sus valores naturales, ambientales y paisajísticos que pueden estar ya reconocidas en legislaciones sectoriales o bien que sea el propio Plan General el que les conceda dicha condición; en otros supuestos se hace necesario también preservar determinados terrenos del proceso urbanizador por estar expuestos a riesgos naturales o tecnológicos, o por la necesidad de ubicar en ellos determinadas actividades o usos, que han de estar necesariamente alejados de la ciudad. Criterios de sostenibilidad, crecimiento racional y ordenado de la ciudad y las propias características estructurales del municipio determinarán asimismo la clasificación de ciertos terrenos como suelo no urbanizable...”.

A partir de esta premisa, la normativa urbanística andaluza establece en su artículo 46 un catálogo de condiciones por las que el suelo debe clasificarse como no urbanizable, en función de los valores, riesgos naturales o afecciones al dominio público que concurran en el mismo¹⁶⁸. Estas condiciones, que deben

¹⁶⁸ En concreto, el artículo 46.1 LOUA dispone literalmente:

1. Pertenecen al suelo no urbanizable los terrenos que el Plan General de Ordenación Urbanística adscriba a esta clase de suelo por:

a) Tener la condición de bienes de dominio público natural o estar sujetos a limitaciones o servidumbres, por razón de éstos, cuyo régimen jurídico demande, para su integridad y efectividad, la preservación de sus características.

b) Estar sujetos a algún régimen de protección por la correspondiente legislación administrativa, incluidas las limitaciones y servidumbres así como las declaraciones formales o medidas administrativas que, de conformidad con dicha legislación, estén dirigidas a la

ser apreciadas por el instrumento de planeamiento urbanístico según la propia Ley, en su mayoría se configuran como elementos inherentes al propio suelo y que el planificador no puede sino reconocer y delimitar, por lo que se consideran características del régimen tuitivo que el legislador andaluz reconoce al suelo cuyos valores requieren su clasificación como no urbanizable, de forma similar a la consideración que ya realizaba el Tribunal Supremo en la precitada sentencia de 29 de enero de 1992. No obstante, la norma andaluza introduce algunos elementos configuradores de suelo no urbanizable cuyo alcance parece superar claramente el carácter tuitivo que se predica del resto de características concurrentes en estos suelos, como es la mención se incluye en el punto k) del artículo 46.1 relativa a la improcedencia de su transformación por razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del municipio.

Este tipo de características incorporan un evidente ámbito de subjetividad sobre la delimitación del suelo no urbanizable, debido a que no se refiere a

preservación de la naturaleza, la flora y la fauna, del patrimonio histórico o cultural o del medio ambiente en general.

c) Ser merecedores de algún régimen especial de protección o garante del mantenimiento de sus características, otorgado por el propio Plan General de Ordenación Urbanística, por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter territorial, natural, ambiental, paisajístico o histórico.

d) Entenderse necesario para la protección del litoral.

e) Ser objeto por los Planes de Ordenación del Territorio de previsiones y determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador o que establezcan criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales en general, incompatibles con cualquier clasificación distinta a la de suelo no urbanizable.

f) Considerarse necesaria la preservación de su carácter rural, atendidas las características del municipio, por razón de su valor, actual o potencial, agrícola, ganadero, forestal, cinegético o análogo.

g) Constituir el soporte físico de asentamientos rurales diseminados, vinculados en su origen al medio rural, cuyas características, atendidas las del municipio, proceda preservar.

h) Ser necesario el mantenimiento de sus características para la protección de la integridad y funcionalidad de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos públicos o de interés público.

i) Presentar riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales.

j) Proceder la preservación de su carácter no urbanizable por la existencia de actividades y usos generadores de riesgos de accidentes mayores o que medioambientalmente o por razones de salud pública sean incompatibles con los usos a los que otorga soporte la urbanización.

k) Ser improcedente su transformación teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del municipio.

condiciones del propio terreno rural sino, por el contrario, a criterios relativos a la generación de nuevos suelos urbanos cuya sostenibilidad se quiere garantizar por esta vía indirecta. Por lo tanto, parece evidente concluir que una correcta labor planificadora requerirá la justificación de la clasificación de estos suelos como no urbanizables en contraposición a los que obtengan la condición de urbanizables, dado que ambas consideraciones afectan de forma muy importante y directa a los intereses legítimos de sus propietarios, al atribuir muy distintos derechos de uso en uno y otro caso como fácilmente puede apreciarse. A juicio de PÉREZ MARÍN¹⁶⁹ las categorías de suelo no urbanizable que establece la LOUA constituyen una mera enunciación de posibilidades, dentro de las cuales se puede mover el planificador, de forma que se pueden incluir en el instrumento de planeamiento todas o solo algunas de ellas, conforme a los criterios asumidos en la evaluación territorial.

Para BAENA GONZÁLEZ¹⁷⁰ estos criterios no reglados de delimitación de suelos no urbanizables se basan en conceptos jurídicos indeterminados que, en cuanto determinen esta clasificación del territorio, deben justificarse en el interés general que requiere tal decisión administrativa. Aunque pueden invocarse gran variedad de motivos para fundamentar la clasificación del suelo no urbanizable en la norma andaluza, este autor entiende que será el propio instrumento de planeamiento el que debe incluir la justificación de la decisión adoptada, como medida de su racionalidad.

Por su parte, MARTÍNEZ GARCÍA¹⁷¹ afirma que la ordenación del espacio rural que propone la LOUA, guiada por un enfoque positivo del suelo no urbanizable, debe mucho a los postulados de los autores que venían exigiendo la adopción de una concepción positiva del suelo no urbanizable, superando su tradicional consideración como puramente residual y no merecedor, por tanto, de una ordenación específica. Para ello su estatuto dominical no debe limitarse a meras prohibiciones de actuación, sino que debe implicar obligaciones

¹⁶⁹ *Op. cit.* (2003, pág. 162).

¹⁷⁰ BAENA GONZÁLEZ, Antonio (2003, pág. 234).

¹⁷¹ MARTÍNEZ GARCÍA, José Ignacio (2003).

positivas y activas, tendentes a la conservación del suelo y de sus valores específicos.

A juicio de SÁNCHEZ GOYANES¹⁷² el legislador andaluz apuesta por el diseño de un suelo no urbanizable de carácter discrecional, derivado de la aplicación de los criterios contenidos en las letras g) y k) del artículo 46, que da cobertura a configuraciones abiertas del suelo no urbanizable o rústico en función de los criterios de evaluación del territorio que se extraigan de la consideración del ámbito geográfico en el proceso de planificación territorial.

De acuerdo con estas consideraciones la LOUA establece, en su artículo 46.2, la necesidad de que los suelos en los que se presenten algunas de las características que requieran su clasificación como suelo no urbanizable se incorporen al planeamiento urbanístico en alguna de las siguientes categorías:

- a) Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica. Esta categoría debe incluir los terrenos de dominio público natural y sus ámbitos de influencia que requieran una especial preservación conforme a la normativa aplicable, y los que presenten riesgos naturales cuando éstos queden acreditados en el planeamiento sectorial.

Por lo tanto, en esta categoría de suelo deben incluirse los terrenos que la normativa sectorial delimite como ámbitos de especial protección conforme a sus propias determinaciones, estableciendo un régimen jurídico de garantía con arreglo a lo dispuesto por la propia normativa aplicable. El carácter tuitivo de esta categoría de suelo parece evidente, debido a que es la propia regulación o planificación sectorial la que atribuye al suelo su condición rural y, además, la exigencia de su régimen de protección singularizado.

¹⁷² SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2003-b).

- b) Suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial o urbanística. Esta es la categoría de suelo no urbanizable en la que el planificador, sea éste territorial o urbanístico, debe identificar los suelos merecedores de ostentar un régimen de protección singularizado respecto al suelo no urbanizable común o genérico y que, de forma ordinaria, se plasma en una restricción de los usos autorizables en su ámbito.

En su caso, dada la vinculación que el planeamiento urbanístico presenta con respecto a la ordenación territorial, en el mismo se deben reconocer los ámbitos delimitados por el planificador territorial como suelos especialmente protegidos en función del tipo de protección que se asigne en cada caso concreto, asumiendo no obstante la configuración definida por el planificador urbanístico y atribuyendo el catálogo de usos autorizados conforme a la naturaleza rural del suelo así como, en su caso, los meramente autorizables a través de la tramitación exigida en cada caso por la propia LOUA¹⁷³.

- c) Suelo no urbanizable de carácter natural o rural. Esta es la categoría de suelo que podemos denominar genérica o común, debido a que su clasificación comporta la exclusión de su ámbito del proceso urbanizador pero, por lo general, es susceptible de albergar la totalidad de los usos que la normativa urbanística atribuya al suelo no urbanizable. En el régimen de la LOUA podría albergar tanto los usos tradicionalmente reconocidos al suelo rural (agrarios, ganaderos, forestales, etc.), como los que puedan ser autorizables tras la tramitación exigida por la propia normativa (vivienda unifamiliar aislada, actuaciones de interés público u otros asimilados).

¹⁷³ En Andalucía los usos meramente autorizables en suelo no urbanizable, se encuentren vinculados o no a los usos tradicionales del suelo rural, requieren la previa tramitación de un Proyecto de Actuación o Plan Especial (esté último solo para casos muy concretos), mediante el que se determine la procedencia y aptitud del suelo para albergar el uso pretendido y las condiciones exigidas para su implantación.

- d) Suelo no urbanizable del Hábitat Rural Diseminado, que debe incluir los terrenos que sirven de soporte físico a asentamientos urbanos vinculados en su origen al medio rural. Esta categoría de suelo no urbanizable, cuyo régimen presenta bastantes peculiaridades respecto de los tres anteriores, supone la adaptación a Andalucía de realidades que ya se consideraban en otras Comunidades Autónomas españolas y conlleva la posibilidad de regularizar mediante la oportuna planificación de desarrollo el mantenimiento e, incluso, la nueva construcción de viviendas y otras edificaciones ubicadas en suelo rural, invocando la (al menos inicial) vinculación del entorno a los usos tradicionales existentes en el mismo. Aunque puede calificarse esta incorporación a la normativa como una novedad importante, dado que viene a reconocer una realidad existente en Andalucía, a juicio de GUTIÉRREZ COLOMINA¹⁷⁴ ha sido desafortunada la falta de previsión de instrumentos de equidistribución específicos para estos ámbitos de suelo no urbanizable, cuando la propia exposición de motivos de la LOUA señala que en su configuración precisan de determinadas dotaciones urbanísticas.

En resumen, la normativa urbanística andaluza establece la posibilidad (o en una expresión más adecuada, la obligación) de que la Administración encargada de la planificación verifique los ámbitos de suelo que dentro de cada término municipal deban ser clasificados como no urbanizables y, dentro de estos, delimitar las áreas por cuyas características singulares deban ser incluidas dentro de la categoría de especial protección (por planificación territorial o urbanística). Esta exigencia deriva de que la propia norma establece los condicionantes que, de concurrir en un determinado territorio, deben ser identificados y suponer la fundamentación de su inclusión en un régimen de especial protección. En el caso de los criterios subjetivos de sostenibilidad y estructura urbana, en principio deberán fundamentar la clasificación del suelo como no urbanizable de carácter natural o rural (común), debido a que la ausencia de otros valores inherentes al terreno determinará su no inclusión en

¹⁷⁴ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio y GUTIÉRREZ JULIÁN, Francisco Javier (2009, pág. 168).

un régimen suplementario de protección, lo que no obsta a que, como ya se ha hecho referencia, igualmente debe justificarse la elección de otros territorios similares como susceptibles de incorporarse al proceso urbanizador.

A lo anterior cabe añadir que el instrumento a través del que la Administración debe realizar esta labor planificadora es el denominado por la normativa andaluza como Plan General de Ordenación Urbanística¹⁷⁵ (PGOU), entre cuyas determinaciones se encuentra expresamente la “...clasificación de la totalidad del suelo con delimitación de las superficies adscritas a cada clase y categorías de suelo adoptadas de conformidad con lo establecido en los artículos 44, 45, 46 y 47 de esta Ley...”. Estas determinaciones, contenidas en el artículo 10 de la LOUA dentro del contenido de la ordenación estructural que se ha de materializar en los PGOU de cada localidad, en lo que respecta al suelo no urbanizable de especial protección deben ser completadas con las siguientes consideraciones con respecto al suelo no urbanizable:

- Normativa de las categorías del suelo no urbanizable de especial protección, con identificación de los elementos y espacios de valor histórico, natural o paisajístico más relevantes; la normativa e identificación de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado, a los que se refiere el artículo 46.1 g) de la LOUA y la especificación de las medidas que eviten la formación de nuevos asentamientos.
- Las previsiones generales de programación y gestión de la ordenación estructural, los criterios y circunstancias cuya concurrencia haga procedente la revisión del Plan, así como, de manera expresa, la valoración, justificación y coherencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales.

¹⁷⁵ En algunos casos esta función la pueden desarrollar también los llamados Planes de Ordenación Intermunicipal.

- La normativa de aplicación a las categorías de suelo no urbanizable que no hayan de tener el carácter de estructural.
- Definición de los restantes elementos o espacios que requieran especial protección por su valor urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico.

A estas consideraciones hay que adicionar las que específicamente se contengan en la normativa sectorial y en los planeamientos de ordenación territorial o ambiental que tuvieran incidencia sobre el respectivo término municipal, para poder obtener la configuración total de los distintos regímenes de suelos protegidos establecidos en cada territorio concreto de Andalucía.

La especial consideración que la LOUA atribuye a los instrumentos de planificación urbanística de carácter general, es destacada por autores como BAENA GONZÁLEZ¹⁷⁶, al estimar que la normativa urbanística andaluza considera al planeamiento como el eje del régimen jurídico del suelo no urbanizable, ya que es la LOUA la que permite y prohíbe usos en esta clase de suelo, pero se remite al correspondiente instrumento de planeamiento para terminar de legitimarlos positiva o negativamente, ya que éste puede prohibir o restringir los autorizados por la Ley de forma genérica. Conforme a lo expuesto por esta apreciación doctrinal, en la regulación de la norma urbanística andaluza se encuentra el régimen aplicable al suelo no urbanizable de forma genérica y que, posteriormente, el planeamiento debe modular y adaptar a las características específicas de cada territorio andaluz.

Como se ha apuntado anteriormente y destaca, entre otros, PÉREZ MARÍN¹⁷⁷, la LOUA adopta un enfoque positivo en cuanto a la regulación del régimen aplicable al suelo no urbanizable, enfatizando las aptitudes del mismo frente a sus inevitables limitaciones y restricciones, sobre todo en lo que respecta a los suelos especialmente protegidos. Con el mismo posicionamiento se expresan

¹⁷⁶ *Op. cit.* (2003, pág. 255).

¹⁷⁷ *Op. cit.* (2003, pág. 181 y ss.).

GUTIÉRREZ COLOMINA y GUTIÉRREZ JULIÁN¹⁷⁸, al indicar que la LOUA sigue en el suelo no urbanizable el criterio de asignar usos o aprovechamientos rurales y urbanísticos, aunque su delimitación de forma indirecta puede conllevar algunos problemas de interpretación, puesto que para los usos rústicos es preciso cumplir con las exigencias atribuibles a estos usos (como la unidad mínima de cultivo), en tanto que en el caso de los usos urbanísticos estos requisitos pueden ser excepcionados.

En este sentido SÁNCHEZ GOYANES¹⁷⁹ expone que, de un modo genérico, de la regulación del artículo 50 de la Ley se derivan como derechos del propietario del suelo no urbanizable los correspondientes a la explotación tradicional de los terrenos con arreglo a la potencialidad natural de los mismos, si bien con específicas limitaciones en atención a la eventual protección a que puedan estar afectadas zonas concretas, derechos primarios a los que se unirá toda una serie de derechos de utilización específicos contenidos en el artículo 52.1, que delimita los actos que pueden ejecutarse en los suelos clasificados como no urbanizables de carácter natural o rural y que, en síntesis, son los que se entienden vinculados a los usos tradicionales del suelo rural¹⁸⁰. Al igual que en el caso anterior, en el caso de los suelos protegidos, la amplitud de esta formulación queda mediatizada en función de lo que determine el régimen específico de protección al que se encuentre sometido el terreno.

La consideración de los actos vinculados a los usos tradicionales del suelo rural como ejecuciones inherentes al derecho de los titulares del terreno, aun con todas las matizaciones que el régimen del suelo no urbanizable pudiera adicionar, determina que su autorización requiera únicamente la previa obtención de la licencia municipal, con la excepción de la vivienda unifamiliar aislada, que conforme a la tradicional regulación estatal precedente requiere la

¹⁷⁸ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio y GUTIÉRREZ JULIÁN, Francisco Javier (2011, pág. 79).

¹⁷⁹ *Op. cit.* (2003-b).

¹⁸⁰ Como se ha indicado anteriormente, esta determinación se ha de entender modulada o limitada por lo dispuesto en la normativa sectorial aplicable en función de la materia y, en todo caso, por los parámetros incluidos en los instrumentos de planificación que desplieguen sus efectos sobre el territorio.

tramitación del procedimiento complejo establecido en la LOUA para las denominadas actuaciones de interés público (actuaciones no vinculadas a los usos tradicionales del suelo). En el caso de Andalucía, además, se requiere expresamente que la vivienda aislada se encuentre vinculada al uso agrícola, forestal o ganadero del terreno en el que se proyecte.

MARTÍNEZ GARCÍA¹⁸¹ añade a esta cuestión que la propia naturaleza de estas actuaciones, no vinculadas a la explotación agrícola, forestal, pecuaria o análoga del terreno rural, es la que motiva la exigencia legal de la previa aprobación de un Plan Especial o Proyecto de Actuación, con la carga adicional de aportar un depósito de garantía y el abono de una prestación compensatoria por la autorización de usos excepcionales suelo. Estas construcciones, obras o instalaciones están sometidas a una serie de limitaciones específicas que se derivan de su propia consideración como usos no tradicionales de los entornos rurales y que se sintetizan en su duración limitada, pero renovable (al menos durante su periodo de amortización material) y, a consecuencia de ésta, en la exigencia expresa de la restauración del terreno una vez concluya el periodo de vigencia de su autorización. Al igual que en el caso de los usos vinculados a los usos del suelo rural, en el caso de los suelos protegidos la autorización de este tipo de proyectos (actuaciones de interés público) requiere que, cuanto menos, su autorización no se encuentre expresamente vedada por su régimen específico.

Sobre estos suelos protegidos, aparte de lo ya apuntado en relación con la necesidad de verificar su singular régimen jurídico con anterioridad a autorizar cualquier acto o uso en su ámbito, LÓPEZ BENÍTEZ y PIZARRO NEVADO¹⁸² estiman que en los mismos no se excluye el derecho a una explotación normal conforme a su naturaleza rural sino que, simplemente se vigila su compatibilidad con la conservación de los valores que se pretenden preservar en los mismos, aunque esta circunstancia puede verse en gran parte modulada por el concreto tipo de suelo protegido al que nos refiramos en cada caso. Por

¹⁸¹ *Op. cit.* (2003).

¹⁸² LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano y PIZARRO NEVADO, Rafael (2003, pág. 191).

su parte, GUTIÉRREZ COLOMINA¹⁸³ destaca de forma expresa la referencia al suelo necesario para la protección del litoral, mencionando directamente lo dispuesto en el artículo 17.7 de la Ley en el que se restringe de manera muy importante el uso de los terrenos afectados por la Servidumbre de Protección del Litoral que aún no se encuentren en curso de ejecución, sobre los que el instrumento de planeamiento que los ordene debe establecer su destino a espacios libres de uso y disfrute público.

Finalmente, cabe indicar que la LOUA, aunque priorizando el enfoque positivo antes mencionado, incluye la mención expresa de los usos prohibidos en el suelo no urbanizable, independientemente de su consideración especialmente protegida o no, al establecer en su artículo 52.1.A) la prohibición de toda actuación que comporte un riesgo previsible y significativo, directo o indirecto, de inundación, erosión o degradación del suelo. Para garantizar el cumplimiento de esta exigencia, la norma andaluza establece la nulidad de pleno derecho los actos administrativos que autoricen este tipo de actuaciones, o que contravengan lo dispuesto en la legislación aplicable por razón de la materia o en los planes urbanísticos aplicables.

B. El suelo no urbanizable en el resto de Comunidades Autónomas.

Entrando a analizar el tratamiento del suelo no urbanizable en la normativa del resto de Comunidades Autónomas y su delimitación conforme a lo dispuesto en sus respectivos instrumentos de planificación, cabe destacar que, como por otra parte no podría ser de otro modo, el tratamiento de los medios de clasificación de suelo y en concreto del rural no contiene diferencias sustanciales con el visto anteriormente en el caso de Andalucía, debido a que todos los ordenamientos autonómicos derivan del mismo tronco común de la anterior normativa estatal y, por derivación, las diferentes soluciones aplicadas presentan un alto grado de homogeneidad, sin perjuicio de la introducción de

¹⁸³ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio y CABRAL GONZÁLEZ SICILIA, Ángel (Directores) (2007, pág. 560).

algunos elementos discordantes que en la mayoría de los casos no van más allá de meras cuestiones semánticas.

No obstante, la progresiva individualización del tratamiento del suelo, y en particular del suelo rural, en cada una de las Comunidades Autónomas sí produce un indudable efecto de paulatina diferenciación en determinados aspectos de su consideración normativa, que en algunos casos deben calificarse de gran importancia. En concreto, existen diferencias de calado en aspectos tan relevantes como es el del propio régimen jurídico aplicable al suelo rústico o no urbanizable, tanto de régimen común como especialmente protegido, de tal modo que en las distintas normativas regionales se aprecian diferencias muy sustanciales en lo relativo a los usos permitidos y tolerados sobre estos ámbitos y los distintos procedimientos arbitrados para su autorización.

Por todo ello, se antoja necesaria una completa, aunque breve, referencia al tratamiento del suelo rural en todas las Comunidades Autónomas españolas, como punto de partida necesario para calibrar las posibilidades y exigencias que las distintas regulaciones ofrecen a territorio rural y a su proceso de ordenación.

1. Aragón.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón la normativa sobre ordenación territorial y urbanística se recoge en forma separada, al igual que hemos visto anteriormente en el caso andaluz. La normativa territorial se recoge básicamente en el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón¹⁸⁴, en el que se contienen como instrumentos de planificación territorial:

¹⁸⁴ Boletín Oficial de Aragón núm. 225, de 20 de noviembre de 2015.

la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón¹⁸⁵, las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas de Gestión Territorial y, finalmente, los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón. De todos ellos, el instrumento de ordenación territorial con mayor incidencia sobre la planificación del territorio son, sin duda, las Directrices de Ordenación Territorial, debido a que son los medios por los que se establece la ordenación territorial de comarcas o zonas delimitadas por sus características homogéneas o funcionales (directrices zonales) o, en otro caso, se ordena la incidencia sobre el territorio de determinadas actividades económicas o administrativas, o de elementos relevantes del sistema territorial (directrices especiales). Estas directrices, en cuyo procedimiento de aprobación puede acordarse un periodo de suspensión de los instrumentos urbanísticos que pudieran ser afectados por sus determinaciones, por un plazo máximo de dos años (art. 25), tienen carácter obligatorio para sus destinatarios, sin perjuicio de la prevalencia de las disposiciones ambientales que puedan resultar de aplicación.

Por lo que respecta a la normativa urbanística, se contiene con carácter general en el Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón¹⁸⁶, donde su artículo 11 establece la clasificación del suelo establecida para esta Comunidad Autónoma, indicando que dentro del suelo no urbanizable se distingue entre el suelo especial y el genérico. A su vez, en sus artículos 16 y siguientes desarrolla esta clasificación del suelo no urbanizable, disponiendo que el suelo genérico será el que el instrumento de planificación no incluya expresamente dentro de alguno de los ámbitos de suelo especial (protegido) que identifique. Conforme a esta premisa, el artículo 18 determina los suelos que han de ser considerados como de especial protección, señalando que serán los definidos con esta condición por la legislación sectorial específica aplicable o

¹⁸⁵ Que tiene por finalidad, partiendo del análisis y diagnóstico del sistema territorial de Aragón, y de acuerdo con los objetivos y estrategias contenidos en el título preliminar de esta ley, determinar el modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible de toda la Comunidad Autónoma, las estrategias para alcanzarlo y los indicadores para el seguimiento de la evolución de la estructura territorial y su aproximación al modelo establecido (art. 17).

¹⁸⁶ Boletín Oficial de Aragón núm. 140, de 18 de julio de 2014.

por formar parte del dominio público natural, los que presenten riesgos de cualquier tipo (naturales o tecnológicos) y, en tercer lugar, los que presenten valores naturales, ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales o paisajísticos y así se determine expresamente por el propio instrumento de planeamiento territorial, urbanístico o, en su caso, sectorial aplicable.

Según TEJEDOR BIELSA¹⁸⁷ la última modificación de la normativa urbanística aragonesa, en lo que se refiere al suelo rural se ha limitado a establecer nuevas categorías de suelo no urbanizable, pero en lo esencial, los criterios de clasificación de la versión inicial de la regulación se mantienen, con el suelo no urbanizable genérico como clase y categoría residual conforme a lo dispuesto en el citado artículo 18, que no ha sufrido alteraciones¹⁸⁸.

Con respecto a la autorización de usos en suelo no urbanizable, la normativa aragonesa diferencia los supuestos en los que es necesaria una autorización especial, otorgada mediante un procedimiento específico, de los que requieren un título habilitante de naturaleza urbanística¹⁸⁹. En el caso de necesidad de autorización directa mediante título habilitante de naturaleza urbanística, la actual normativa amplía los usos al incorporar, junto a las construcciones destinadas a explotaciones agrarias, las ganaderas y la explotación de los recursos naturales o relacionados con la protección del medio ambiente. También admite la construcción de viviendas unifamiliares para la vivienda habitual de las personas de estas explotaciones, junto con la autorización de edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar, sin vinculación a uso agrario o ganadero alguno, limitando este supuesto a municipios cuyo planeamiento no prohíba este tipo de construcciones y, en todo caso, siempre que no exista la posibilidad de formación de núcleo de población. Para las construcciones e instalaciones de interés público o social, la norma actual exige que deben reunir dos requisitos: que contribuyan a la ordenación y al desarrollo y que su emplazamiento en el medio rural sea conveniente, lo que supone una

¹⁸⁷ TEJEDOR BIELSA, Julio (2014).

¹⁸⁸ En similares términos se expresa SÁNCHEZ JIMÉNEZ, Rosa (2009).

¹⁸⁹ AGUADO ORTA, María Josefa (2013).

discrecionalidad que con la normativa anterior se encontraba más limitada. En este caso, la conveniencia viene justificada por el tamaño, las características o el efecto positivo en el territorio, pero, a diferencia de la regulación anterior, no se alude a ningún tipo de uso en concreto.

Lo expuesto hace concluir a CORCHERO PÉREZ y SÁNCHEZ PÉREZ¹⁹⁰ que la actual normativa urbanística aragonesa intenta facilitar la utilización del suelo no urbanizable, cuando con ello se pueda contribuir al desarrollo socioeconómico o a la creación de empleo, a través de una dispersión controlada de las actuaciones y, fundamentalmente, incentivando la rehabilitación de usos sobre edificaciones ya existentes o sobre suelos ya transformados. Para estos autores, se parte de la premisa de que la actuación del Gobierno de Aragón y la regulación de la Ley no pueden tener los mismos parámetros en suelo urbano o urbanizable que en suelo no urbanizable, sobre todo, dada la realidad de vacío demográfico de gran parte de su territorio. Desde el respeto al paisaje y al valor de estos vacíos, se considera necesario respaldar iniciativas que sobre edificios existentes quieran plantear actividades económicas que puedan tender a su recuperación o a generar impactos positivos sobre el territorio y, por otra parte, se clarifican los usos y actividades que se pueden desarrollar.

2. Asturias.

Al contrario que las normativas andaluza y aragonesa, la normativa asturiana sobre ordenación territorial y urbanismo se recoge actualmente, al menos en su parte fundamental, en un único cuerpo legal, concretamente en el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo¹⁹¹. De esta norma, que incorpora la parte fundamental de la regulación del suelo en esta Comunidad Autónoma, podemos destacar en

¹⁹⁰ CORCHERO PÉREZ, Miguel y SÁNCHEZ PÉREZ, Lucía (2013).

¹⁹¹ Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 97, de 27 de abril de 2004.

primer lugar los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que se habilitan para ordenar el territorio asturiano y que se regulan en sus artículos 25 y 26. Entre los primeros se citan las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas de Actuación Territorial, los Planes Territoriales Especiales de carácter supramunicipal, las Evaluaciones de Impacto y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias, como instrumento para la planificación específica de los recursos naturales. Estos dos últimos instrumentos pueden ser considerados como herramientas sectoriales de naturaleza ambiental, por lo que el propio texto legal remite a la normativa sobre espacios naturales la regulación de los últimos. En cuanto a los instrumentos urbanísticos, la norma hace referencia al plan general y los instrumentos de planificación de desarrollo de éste.

Además de lo anterior, cabe destacar que la norma asturiana recoge expresamente la vinculación de los instrumentos urbanísticos a los diferentes instrumentos de ordenación territorial (art. 27), si bien, cabe citarse que la delimitación de las áreas de protección que deban establecerse, mantenerse o ampliarse atendiendo a su valor natural, cultural, social o económico (haciendo especial referencia a los cursos agrícolas y forestales y a los cursos de agua), se atribuye expresamente a las Directrices de Ordenación Territorial, sin perjuicio de las delimitaciones específicas que puedan realizarse en aplicación de la legislación sectorial.

Por lo que respecta al régimen del suelo no urbanizable contenido en la normativa de esta Comunidad Autónoma, cabe destacar que presenta una tipología de distribución clásica, si bien puede añadirse a esta afirmación que la denominación de los diferentes tipos de suelo no urbanizable es algo confusa¹⁹². En principio, el artículo 122 de la norma establece dos categorías fundamentales, que son el suelo no urbanizable de especial protección, integrado por aquellos espacios cuyos excepcionales valores de cualquier género les hagan merecedores de un alto grado de protección y, por otro lado,

¹⁹² Un estudio aclaratorio sobre esta cuestión podemos encontrarlo en PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel (2005).

el denominado suelo no urbanizable de interés, que presenta una aparente doble condición, debido a que, en un primer apartado, se indica que está compuesto por aquellos terrenos que, sin estar incluidos en ninguna otra de las categorías de este artículo, deban quedar preservados del desarrollo urbanístico y sometidos a un régimen específico de protección por disponerlo así el planeamiento territorial, urbanístico o sectorial, en consideración a sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, por la existencia de riesgos naturales debidamente acreditados, singularidades agrícolas, forestales o ganaderas, o para la preservación del peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano, así como en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. De lo anterior parece desprenderse que estos tipos de suelos no urbanizables de interés también deben ser considerados como terrenos sometidos a protección singularizada.

En un segundo apartado el contenido del suelo no urbanizable de interés es ampliado con los terrenos situados alrededor de los núcleos rurales cuya preservación del proceso urbanizador sea conveniente para el mantenimiento del propio núcleo y de sus valores paisajísticos y tradicionales, sin necesidad de que dichos terrenos sean objeto, en el momento en que se aprueba su ordenación, de un uso agrícola, forestal o ganadero. De esta regulación podemos concluir que, al menos para estos concretos supuestos, la norma asturiana no prevé de forma expresa la asignación de un régimen de especial protección.

Finalmente el citado artículo introduce otros tres tipos de suelo no urbanizable diferenciados de los anteriores, como son: el suelo no urbanizable de costas, respecto al cual deben establecerse las medidas de protección que demanden las peculiaridades de las franjas costeras; el suelo no urbanizable de infraestructuras, comprensivo de los terrenos que resultan afectados por la localización de las infraestructuras básicas o de transporte y, finalmente, el núcleo rural, como categoría de suelo no urbanizable objeto de ocupación

residencial. De estos tres tipos parece que la normativa asturiana solo dispone de forma expresa la asignación de un régimen de especial protección al primero de ellos, atribuyendo a los dos restantes un carácter de suelo no urbanizable diferenciado del general común (que podríamos identificar en este caso con el suelo no urbanizable de interés no protegido), pero sin que sobre el mismo tuviera que establecerse necesariamente un régimen de especial protección.

Para ALONSO IBÁÑEZ¹⁹³ en Asturias el suelo no urbanizable no es un suelo de interés meramente urbanístico, sino un espacio que incide en la propia configuración del territorio asturiano, de ahí los intereses supramunicipales que sobre él se proyectan. Sus distintas categorías aparecen vinculadas a valores objetivos, en una línea que se ha visto reforzada con lo que se apuntó en la STC 164/2001, a propósito justamente de la constitucionalidad de la LRSV1998 y en coherencia con lo que finalmente dijo la Ley 10/2003, de 20 de mayo, en la que se vuelve a las previsiones originarias de la normativa estatal, contemplando la clasificación como suelo no urbanizable de aquellos suelos que el planeamiento considere inadecuados para el desarrollo urbano, refiriendo dicha consideración bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, o bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística. Como defiende esta autora, por la vía de la protección del medio rural y de la franja costera la normativa asturiana ha ido conformando un determinado modelo territorial propio donde el espacio rural no es una masa de reserva de suelo potencialmente edificable y susceptible de soportar cualquier impacto.

ORTEGA MONTEQUÍN y MÉNDEZ GARCÍA¹⁹⁴ destacan la importancia que en esta región presenta el suelo de núcleo rural, que responde a la realidad del poblamiento rural asturiano conforme a dos factores esenciales: la complejidad orográfica del territorio y su gestión por las sucesivas estructuras orientadas a su explotación, principalmente agraria. En la actual coyuntura socio-espacial de

¹⁹³ ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario (2007).

¹⁹⁴ ORTEGA MONTEQUÍN, Marcos y MÉNDEZ GARCÍA, Benjamín (2017).

la geografía asturiana, con casi siete mil entidades de población, en su mayoría rurales, la ordenación del espacio residencial en el medio rural se ha convertido en una tarea compleja a la que cada entidad local se debe enfrentar a través de su planeamiento, a partir de la reglamentación autonómica que determina una serie de normas básicas que son interpretadas de acuerdo con las concretas necesidades e intereses. Sin embargo, a juicio de estos autores, estas normas básicas presentan una serie de problemas, siendo estimado como el más acuciante el relativo a los criterios de delimitación, que tienden a restringirse a una serie de valoraciones cualitativas (más allá de las propias restricciones en el crecimiento). Para mejorar los elementos de base precisos para la correcta delimitación de estos núcleos, entienden que lo procedente sería procurar una actualización de esta metodología (con sus pros y sus contras), que intente superar los conflictos que hasta ahora han surgido en la práctica o, en otro caso, llevar los criterios a una estandarización concreta, medible y específica, que permitiese objetivar en mayor medida las delimitaciones de estos entornos.

La referencia al régimen aplicable al suelo no urbanizable asturiano se contiene en los artículos 123 y siguientes, en los que se describen los usos permitidos, sujetos a concesión de licencia municipal sin trámites previos; los usos meramente autorizables, que con anterioridad a la licencia municipal necesitan autorización previa conforme el trámite previsto en el artículo 132 de la propia Ley; los usos incompatibles, que son aquellos que no cumplen alguno de los requisitos exigidos para los usos permitidos o autorizables y cuya eventual admisibilidad requiere, con anterioridad a cualquier otra autorización o licencia, la nueva aprobación o modificación de un planeamiento en virtud del cual se habilite el suelo afectado por la finalidad pretendida; y, finalmente los usos prohibidos, que son aquellos que los Planes Generales de Ordenación imposibilitan en suelo no urbanizable y que en ningún caso podrán llevarse a cabo, salvo que se produzca la aparición de nuevos criterios urbanísticos y éstos se materialicen a través de la oportuna revisión del planeamiento.

Sobre el tratamiento de la normativa asturiana del régimen del suelo no urbanizable es preciso realizar algunas reflexiones, comenzando por la que se refiere al propio enfoque que el legislador le otorga. En efecto, si se contrasta el sentido de esta regulación con la de otras normas autonómicas (como puede ser la andaluza), podemos apreciar que el tratamiento de los usos denominados como incompatibles o, incluso, de los prohibidos, adopta un enfoque mucho más positivista, ya que no parece negar toda posibilidad de realizar usos inicialmente proscritos, aunque para su autorización se requiera la previa admisión por parte del planeamiento aplicable, ya sea a través de su modificación o revisión. Aunque evidentemente la aplicación de la normativa sectorial y de los instrumentos de planificación con efectos vinculantes incide de forma efectiva sobre el régimen de usos del suelo no urbanizable, y más en el caso de los expresamente prohibidos, la expresión del legislador asturiano parece no querer cerrar la puerta a posibles cambios de consideración en limitaciones impuestas por el propio planeamiento urbanístico, y ello aunque ciertamente con esta formulación se aparta, al menos nominalmente, del afán proteccionista que presiden las más recientes normas sobre ordenación territorial y urbanismo españolas.

Por otro lado, también puede destacarse la posibilidad de construir nuevas viviendas unifamiliares aisladas, autorizables únicamente en aquellas zonas del suelo no urbanizable de interés en que el planeamiento urbanístico así lo disponga, para permitir el mantenimiento del peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano.

3. Islas Baleares.

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares asume sus competencias estatutarias sobre ordenación del territorio y urbanismo optando por una regulación diferenciada de ambas materias, lo que se concreta actualmente en

la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial¹⁹⁵ y en la reciente Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears¹⁹⁶, respectivamente¹⁹⁷.

En la norma de ordenación territorial se regulan como instrumentos de planificación las Directrices de Ordenación Territorial, a las que califica como el instrumento superior y básico de ordenación del territorio de esta comunidad autónoma; los Planes Territoriales Insulares, como instrumento de desarrollo de los anteriores y los Planes Directores Sectoriales, definidos como instrumentos de ordenación específica que tienen por objeto regular, en ámbitos materiales determinados, el planeamiento, la proyección, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos. Conforme disponen los artículos 14 y 15 de la citada norma, los instrumentos de planificación territorial de desarrollo se encuentran vinculados por lo dispuesto en las Directrices de Ordenación Territorial, como instrumento de planificación general de orden territorial; en tanto que todos ellos son vinculantes para los instrumentos de planeamiento urbanístico en los aspectos en que sean predominantes los intereses públicos de carácter supramunicipal.

De conformidad con esta premisa, el planeamiento urbanístico debe adaptarse a las determinaciones fijadas en los instrumentos de ordenación territorial cuando, a través de la revisión, el municipio ejerza de forma plena la potestad de ordenación, sin perjuicio de que aquellas determinaciones se integren, por razón de su prevalencia, dentro de la ordenación urbanística vigente mediante la aplicación de sus previsiones de forma directa.

Como expone MUNAR FULLANA¹⁹⁸ la vinculación legal de los instrumentos de ordenación territorial hacia al planeamiento urbanístico municipal establecida

¹⁹⁵ Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 157, de 27 de diciembre de 2000.

¹⁹⁶ Boletín Oficial del Estado núm. 20, de 23 de enero de 2018.

¹⁹⁷ Se debe también hacer referencia a la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares.

¹⁹⁸ MUNAR FULLANA, Jaume (2011).

en la normativa balear deriva de su carácter regulador de unos intereses públicos que van más allá de esfera de actuación de las entidades locales, para facilitar el cumplimiento y la ejecución de las determinaciones de los expresados instrumentos supralocales y, en definitiva, para que éstos alcancen plena operatividad y eficacia. Para este autor, el diseño normativo de la ordenación del territorio en la legislación balear permite establecer una secuencia jerárquica entre la ordenación del territorio autonómica y el urbanismo municipal, que tendrá reflejo en dos mecanismos distintos. De una parte, la atribución de efectos directos prevalentes a los instrumentos de ordenación territorial, implicando con ello la eliminación de posibles competencias urbanísticas municipales, si bien cabe interpretar que esta atribución deberá limitarse a aspectos de entidad supramunicipal. De otra parte, un segundo mecanismo comportará remitir a los instrumentos urbanísticos municipales la capacidad de completar y hacer operativas las previsiones de la ordenación territorial. Se reconocerá así la existencia de un ámbito para el ejercicio de la potestad urbanística municipal, aún sin implicar el reconocimiento de una libertad absoluta en el uso de aquella potestad planificadora.

Para BAUZÁ MARTORELL¹⁹⁹ la ordenación del territorio en las Islas Baleares no puede entenderse ajena a un régimen jurídico complejo, en el que junto a las determinaciones de las leyes generales de suelo, conviven instrumentos de ordenación del territorio (los planes territoriales parciales o insulares), junto a los instrumentos municipales de planeamiento urbanístico, así como ordenaciones sectoriales en materia de turismo, agricultura, medio ambiente, suelo rústico y otras más específicas (carreteras, costas, servidumbres aeronáuticas, puertos...). Conforme a esta consideración, el artículo 9 define un sistema de planeamiento urbanístico integrado y jerarquizado, de suerte que el alcance y el contenido de cada instrumento y sus relaciones para cumplir los fines específicos integrados en el sistema global sólo pueden ser los previstos en la Ley, de forma coherente con las determinaciones de los instrumentos de

¹⁹⁹ Cfr. BAUZÁ MARTORELL, Felio José (2018).

ordenación territorial y de cualquier otra legislación o planificación sectorial con incidencia en su ámbito específico.

Con arreglo esta premisa, la nueva regulación balear clasifica los instrumentos de planeamiento urbanístico distinguiendo entre los propios de las determinaciones estructurales (planes generales) y los relativos al detalle y desarrollo de los primeros (planes de ordenación detallada). Así, por un lado el artículo 35 regula los planes generales como instrumentos de ordenación integral y de carácter estructural de su territorio, que comprenderán cada término municipal completo y, entre otras cuestiones, deben clasificar el suelo en urbano, rústico y, en su caso, urbanizable, para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente; definir los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio; y establecer las previsiones temporales o prioridades para su desarrollo, ejecución y condiciones para su revisión. Por su parte, el artículo 40 contempla los planes de ordenación detallada, que en cumplimiento de las determinaciones de carácter estructural establecidas en el plan general que deben desarrollar²⁰⁰.

Atendiendo al tratamiento del suelo rural, la normativa urbanística de esta comunidad insular²⁰¹ define al suelo rústico como el que el planeamiento urbanístico general preserve de los procesos de desarrollo o transformación urbanística, mediante su ordenación y la protección de los elementos de identidad que les caractericen en función de sus valores agrícolas, forestales, pecuarios, cinegéticos, naturales, paisajísticos o culturales, y su aportación a la defensa de la fauna, la flora y el mantenimiento del equilibrio territorial y ecológico. También constituyen suelo rústico los terrenos no clasificados expresamente como urbanos o urbanizables por el planeamiento urbanístico general.

²⁰⁰ Vid. BLASCO ESTEVE, Avelino (2018, págs. 25 y ss.). A juicio de este autor, la distinción que establece la norma balear entre ambos tipos de instrumentos de planificación urbanística no resulta demasiado clarificadora, al entrar en contradicción con distintas precisiones que la propia normativa realiza en otros puntos de su regulación.

²⁰¹ Cfr. NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel Custodio (2007).

Conforme expresa MUNAR FULLANA²⁰² sobre la regulación de la actual norma urbanística balear, como ya sucedía con respecto a la anterior, puede apreciarse la voluntad de establecer una regulación basada en una definición de carácter positivo de los terrenos que constituyen el suelo rústico de esta Comunidad Autónoma, añadiendo a los ya adscritos al suelo no urbanizable aquellos cuya asignación a tal clase deriva de la necesidad de mantenimiento de las características de la estructura territorial. Precisamente, a juicio de este autor, con la opción por este sistema se determinó que la asignación de los terrenos a esta clase de suelo se efectuase mediante los instrumentos de planeamiento general, de acuerdo con las pautas básicas que se definen en la propia normativa y que su ordenación urbanística, concretada en la calificación y en la regulación de las actividades y de las edificaciones, pudiese asimismo venir contenida en estos instrumentos o en el planeamiento especial, definiendo el contenido mínimo que a estos efectos deberían incluir. Fruto de la elección de este sistema se formula la definición que se introduce de la categoría de suelo rústico conforme se ha apuntado anteriormente.

A esta definición, el artículo 21 de la Ley 12/2017, de 29 de enero, de Urbanismo añade que, según la intensidad de su protección, el planeamiento diferenciará en esta clase de suelo las calificaciones básicas de suelo rústico protegido y suelo rústico común. A partir de esta distinción, los artículos 4 y siguientes de la citada Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico, distinguen entre el suelo común, que se define como el suelo residual dentro de esta clase y el protegido, en el que se deben integrar, cuanto menos, los terrenos incluidos en espacios naturales, los terrenos que determinen los instrumentos de planificación territorial y, finalmente, los que determinen los planes urbanísticos y sectoriales aplicables.

Por su parte, los artículos 31 y siguientes se destinan a regular el régimen de los derechos y deberes de las personas propietarias de suelo rústico, disponiendo expresamente que podrán realizar las actividades necesarias para

²⁰² *Op. cit.* (2011).

la explotación agrícola, forestal, cinegética y pecuaria mediante el uso de los medios técnicos y las instalaciones adecuadas, de acuerdo con la normativa específica, y sin que impliquen, en ningún caso, la transformación de su condición o características esenciales; así como desarrollar, de forma limitada a las estrictas necesidades debidamente justificadas, las actividades de edificación, construcción o instalación para llevar a cabo las actividades anteriores y, excepcionalmente, los otros posibles usos que se autoricen de acuerdo con la legislación urbanística. Al igual que sucede en el resto de normativas autonómicas, en el caso de la legislación balear se dispone expresamente que las personas propietarias de terrenos calificados como suelo rústico protegido, además de las limitaciones al derecho de la propiedad inherentes al suelo rústico común, tendrán las que se deriven de su especial régimen de protección.

Además de lo anterior, con referencia al suelo rústico de las Islas Baleares debemos citar la categoría especial de los denominados “núcleos rurales”, definidos por el artículo 26 como asentamientos de edificaciones agrupadas de carácter predominantemente residencial. Sobre esta delimitación primigenia la normativa atribuye expresamente al planeamiento la identificación de dos tipos de núcleos rurales, como son los núcleos rurales tradicionales, que se definen como aquellos asentamientos que, en función de sus características morfológicas, la tipología de las edificaciones y otras circunstancias que acrediten la vinculación del asentamiento a las actividades tradicionales desarrolladas en el medio físico donde se ubique, están implantados con anterioridad a la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

En segundo lugar, pueden identificarse los denominados núcleos rurales ordinarios, que son los reconocidos y delimitados en los instrumentos de ordenación territorial o, en su defecto, en los de planeamiento urbanístico general, anteriores a la entrada en vigor de la actual normativa urbanística y

que se rigen por lo que establecen estos instrumentos o, en su caso, el planeamiento especial de desarrollo.

Finalmente cabe hacer mención a las actividades y usos no vinculados a la naturaleza del suelo rústico, que en esta Comunidad Autónoma también pueden autorizarse en relación con los usos extractivos o declarados de interés general. Estos usos, a los que la normativa balear se refiere como condicionados, pueden constituir todas aquellas actividades que, respetando las limitaciones que se establezcan en los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos vigentes, trasciendan los meros intereses individuales, sean compatibles con el grado de protección de la zona y, en caso que supongan actuaciones de construcción, edificación o instalación, resulten de ubicación necesaria en el suelo rústico por su vinculación funcional directa, incluyendo la vivienda unifamiliar aislada²⁰³. Estos usos condicionados, autorizables previa declaración de interés general por el órgano autonómico correspondiente, encuadran la categoría de usos excepcionales del suelo rústico, debido a que no se entienden usos vinculados a la naturaleza rural del entorno en el que se proyectan.

4. Islas Canarias.

En el caso de la otra Comunidad Autónoma insular, la regulación normativa de la ordenación territorial y del urbanismo ha pasado de encontrarse dividida en varias normas (algunas de ellas de carácter parcial), a unificarse en su núcleo fundamental a través de la reciente Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias²⁰⁴, que además recientemente ha sido objeto de desarrollo reglamentario mediante la aprobación del Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias, del Decreto 182/2018, de 26 de diciembre, por el

²⁰³ Cfr. MUNAR FULLANA, Jaume (2002).

²⁰⁴ Boletín Oficial de las Islas Canarias núm. 138, de 19 de julio de 2017 (BOE núm. 216, de 8 de septiembre de 2017).

que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias, y del Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias²⁰⁵.

La citada norma legal regula en su Título III la ordenación del suelo, disponiendo sus artículos 81 y siguientes los principios y criterios con los que los poderes públicos canarios deben realizar su función planificadora²⁰⁶. En concreto, como instrumentos de planificación territorial y ambiental la Ley 4/2017, de 13 de julio establece tres tipos diferenciados:

- a) Instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio, que incluyen las directrices de ordenación, de alcance tanto general como sectorial, así como los planes insulares.
- b) Instrumentos de ordenación ambiental, que incluyen los planes y normas de los espacios naturales protegidos.
- c) Instrumentos de ordenación territorial, que incluyen los planes territoriales parciales y especiales.

A su vez, como instrumentos de ordenación urbanística se establecen las normas técnicas del planeamiento, de los instrumentos municipales regulados por la propia norma (planes generales de ordenación y e instrumentos urbanísticos de desarrollo) y de los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad turística.

La estructuración de este amplio sistema de planificación territorial, en el que se superponen figuras de ordenación territorial, ambiental y urbanística,

²⁰⁵ Publicados en el Boletín Oficial de Canarias núm. 5, de 9 de enero de 2019.

²⁰⁶ Aunque relativo a la normativa anterior a la actualmente vigente, un magnífico estudio sobre el tratamiento de la regulación territorial y urbanística de esta Comunidad Autónoma, cuyos fundamentos han sido incorporados a la aprobada en 2017, puede encontrarse en PAREJO ALFONSO, Luciano (1999).

pudiendo afectar a ámbitos generales, parciales o sectoriales, se instrumenta mediante lo dispuesto en el artículo 83.3, al indicar que los instrumentos de ordenación dispuestos se rigen por los principios de jerarquía, competencia y especialidad. En el caso de contradicción, prevalecerán las determinaciones ambientales sobre las territoriales y las urbanísticas. Como afirma RANDO BURGOS²⁰⁷ con esta normativa Canarias se posiciona como la Comunidad Autónoma que de manera más diferenciada lleva a cabo una completa integración entre la planificación en los niveles ambiental, territorial y urbanístico.

En este sentido BLASCO HEDO²⁰⁸ expone que las directrices se mantienen como instrumento de ordenación de ámbito autonómico en materia de recursos naturales y ordenación territorial, aunque sin rango de ley, que facultan al Gobierno de Canarias para establecer, cuando lo considere adecuado y necesario, medidas ambientales y territoriales de alcance autonómico. Los planes insulares de ordenación tendrán una función de ordenación de los recursos naturales, de zonificación de usos globales del territorio y de determinación y ordenación de infraestructuras de interés insular, si bien, como principal novedad, se elimina el contenido urbanístico y también el facultativo de ordenación socioeconómica. Los planes generales de ordenación incluirán como contenido obligatorio mínimo la ordenación estructural del territorio municipal, si bien, en cambio, la ordenación pormenorizada tiene carácter facultativo, pudiendo incorporarla en su totalidad o en parte, y para todas o algunas clases de suelo, remitiendo el resto a su ordenación por planeamiento de desarrollo.

Para analizar el tratamiento del suelo no urbanizable en la nueva regulación canaria, denominado rústico en conforme al tratamiento originario de la LS1956, la Ley 4/2017, de 13 de julio parte de afirmar expresamente en su artículo 3.8 que la ordenación territorial debe atender a los principios de desarrollo territorial y urbano sostenibles, conforme se definen en la legislación

²⁰⁷ *Op. cit.* (2018, págs. 21 y ss.).

²⁰⁸ BLASCO HEDO, Eva (2017-b).

estatal. Para GARCÍA MÁRQUEZ²⁰⁹, esta premisa, que ya se contenía en la normativa anterior, no debe entenderse como una mera formulación retórica, sino que debe estimarse plasmada en las condiciones restrictivas impuestas para la clasificación de nuevos suelos urbanizables, en función de criterios tales como la estimación de crecimientos previsibles y razonables, su ubicación en zonas contiguas a los actuales núcleos urbanos y el establecimiento de la limitación del criterio urbano a su extensión.

A partir de esta premisa, la normativa canaria implanta un régimen de clasificación del suelo en el que el rural es considerado el tipo o categoría residual, debido a que será rústico todo suelo no clasificado expresamente por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable (art. 30.2). A partir de esta consideración inicial, la Ley establece una diferenciación de tipos de suelo rústico distinguiendo entre el suelo rústico común (SRC, que a su vez se subdivide en suelo rústico común de reserva y suelo rústico común ordinario²¹⁰) y los diferentes tipos de suelos protegidos, cuya regulación se contiene de forma muy pormenorizada, habilitando al planificador urbanístico para que identifique en su análisis territorial los siguientes:

- a) Suelo rústico de protección ambiental (SRPA), para los terrenos en los que hallen presentes valores naturales o culturales, diferenciándose las siguientes subcategorías: suelo rústico de protección natural (SRPN), suelo rústico de protección paisajística (SRPP), suelo rústico de protección cultural (SRPCU), suelo rústico de protección de entornos (SRPEN) y suelo rústico de protección costera (SRPCO).
- b) Suelo rústico de protección económica (SRPE), destinado a incluir los terrenos que cuenten con valores económicos, por ser idóneos, al

²⁰⁹ GARCÍA MÁRQUEZ, Faustino (2007, pág. 90).

²¹⁰ La diferencia entre ambos tipos de suelo rústico común deriva de la existencia en el primer caso de un motivo expreso para incluirlo dentro de esta categoría, que es la reserva para futuras necesidades del desarrollo urbano, en tanto que, en el segundo caso, la ley parece aludir al verdadero suelo no urbanizable o rústico residual, ya que se concibe por descarte del resto de suelos incluidos en ámbitos definidos de forma expresa.

menos potencialmente, para su aprovechamiento, diferenciándose las siguientes subcategorías: suelo rústico de protección agraria (SRPAG), suelo rústico de protección forestal (SRPF), suelo rústico de protección hidrológica (SRPH) y suelo rústico de protección minera (SRPM).

c) Suelo rústico de protección de infraestructuras (SRPI).

Finalmente, cabe indicar que el artículo 34 de esta ley introduce un tipo adicional de suelo rústico, denominado suelo rústico de asentamiento (SRA) y que habilita para el caso de que existan núcleos de población consolidados en entornos rurales, diferenciando, a su vez, las siguientes subcategorías:

- 1) Suelo rústico de asentamiento rural (SRAR), integrado por aquellos núcleos de población existentes con mayor o menor grado de concentración, donde las actividades agrarias, en el caso de existir, tienen un carácter meramente residual y, cuyas características no justifiquen su clasificación y tratamiento como suelo urbano.

En este caso, el legislador canario está reconociendo un asentamiento en suelo rural que, a diferencia del caso siguiente, no requiere vinculación alguna con las actividades primarias del territorio, por lo que su realidad actual reconocida es la meramente residencial. Por ello, según indica RODRÍGUEZ MARTÍNEZ²¹¹ en su regulación se percibe la preocupación del legislador canario por evitar que esta categoría de suelo rústico se vaya de las manos a través de una planificación territorial o urbanística inadecuada, introduciendo limitaciones a su descripción y configuración por los distintos instrumentos.

- 2) Suelo rústico de asentamiento agrícola (SRAG), integrado por aquellas áreas de explotación agropecuaria en las que haya habido un proceso

²¹¹ RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel (2009).

de edificación residencial relacionado con dicha explotación, siendo la edificación justificada y proporcional a la actividad desarrollada.

El citado autor establece como características peculiares de este tipo de suelo rústico y que, entre otras cuestiones, lo diferencian de la categoría anterior, en primer lugar que su perímetro no se define, como en el caso anterior, por las edificaciones existentes sino por el área de explotación agropecuaria dentro de la cual existirán las edificaciones residenciales. Esta realidad es así porque se busca mantener y arraigar la actividad productiva como objetivo básico. En segundo lugar, se caracteriza este tipo de suelo por su improcedencia de identificarse en zonas de contigüidad con suelos urbanos o urbanizables salvo excepciones justificadas de viviendas existentes. Pero, con todo, la diferencia básica con el asentamiento rural es que en el agrícola se exige la vinculación de las nuevas edificaciones residenciales con la actividad agropecuaria desarrollada en el entorno y que determina su configuración perimetral.

No obstante sus apuntadas diferencias, ambos supuestos presentan similitudes evidentes con el suelo de hábitat rural diseminado existente en Andalucía y otras figuras similares presentes en la normativa autonómica. En los dos casos, aunque su regulación se contenga fuera del suelo rural común, debemos entender que este tipo de suelo rústico no debe incluirse dentro de los tipos de suelo especialmente protegido, dado que, en tal caso, el legislador canario podría haber introducido expresamente este vocablo en su definición, lo que no ha sucedido. Por lo tanto, al igual que en el caso andaluz, debemos entender que este suelo es una categoría independiente dentro de las que identifica la norma vigente.

Para BLASCO HEDO²¹² la regulación del suelo rústico parte de la regulación preexistente, pudiendo destacar como principales novedades en la nueva norma canaria que el suelo rústico de infraestructuras se convierte en una

²¹² *Op. cit.* (2017-b).

categoría diferenciada, pero compatible con cualquier otra. Además, puede añadirse que la conservación de los suelos forestales e hidráulicos se reconduce también a los suelos ambientales y, en tercer lugar, que el suelo rústico de protección territorial pasa a convertirse en suelo rústico común, operando como reserva de suelo en lugar de los suelos urbanizables no sectorizados. En esta coyuntura se abordan dos cuestiones polémicas, por un lado, la delimitación de los asentamientos rurales, y, por otro, la potenciación del aprovechamiento de los suelos de protección económica (básicamente de naturaleza agraria).

Una categoría que por su singularidad merece ser destacada es la relativa a los suelos de protección minera, incluidos dentro de la categoría global de suelos de protección económica y que según RODRÍGUEZ MARTÍNEZ²¹³ supone la protección individualizada de terrenos en los que se produce una situación contradictoria, debido a que por una parte se desea preservar una actividad de alto valor económico pero, a su vez, por otra parte, se garantiza una actuación que suele representar una merma sobre los valores naturales del entorno en el que se desarrolla. La clave para determinar la apreciación de suelos de esta categoría vendrá determinada por la prevalencia del interés general subyacente, que en el supuesto de que la explotación minera o actividad extractiva sea prioritario sobre los valores que pudieran existir en el entorno, posibilitará la delimitación de este tipo de suelo por el planeamiento.

Finalmente, podemos destacar que la normativa canaria en materia de espacios naturales protegido reitera las normas y reglas hasta ahora vigentes. Su regulación se lleva a cabo en su Título IV, en el que también se recogen la evaluación y declaración de los espacios de la Red Natura 2000 y se formulan las medidas de corresponsabilidad y colaboración en la sostenibilidad territorial implantadas por la Ley 14/2014, de 26 de diciembre de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales. Esta regulación se desarrolla en el Decreto 181/2018, de 26 de

²¹³ *Op. cit.* (2009).

diciembre de Planeamiento de Canarias, que contiene las disposiciones relativas a la ordenación de los espacios naturales del archipiélago canario, incluyendo las medidas dispuestas para los incluidos en la Red Natura 2000.

Para BLASCO HEDO²¹⁴ el cambio más significativo en este sentido de la nueva normativa canaria es el carácter imperativo y no potestativo de las actuaciones públicas en el ámbito de las áreas de influencia socioeconómica, establecidas en orden a la compensación de poblaciones y municipios afectados por su inclusión o influencia directa en espacios naturales protegidos.

5. Cantabria.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria, al igual que sucede en su vecina Asturias, la normativa sobre ordenación territorial y urbanística se encuentra unificada actualmente, al menos en su parte fundamental, en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria²¹⁵, aunque también debe destacarse como norma sectorial muy importante en relación con la ordenación y protección del territorio, a la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje²¹⁶, que tiene por objeto el reconocimiento jurídico y la protección, gestión y ordenación del paisaje de Cantabria, en atención a sus valores naturales, patrimoniales, científicos, económicos y sociales, conforme a su consideración como elemento diferencial de la región, seña de identidad y factor de competitividad, reconociéndose como un activo de singular valor para la Comunidad Autónoma.

Con arreglo a lo dispuesto en esta normativa, los instrumentos de planeamiento que pueden aprobarse sobre el territorio de la región cántabra se definen en el artículo 10 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, distinguiendo entre el Plan

²¹⁴ *Op. cit.* (2017-b).

²¹⁵ Boletín Oficial de Cantabria núm. 128, de 4 de julio de 2001 (BOE núm. 206, de 28 de agosto de 2001).

²¹⁶ Boletín Oficial de Cantabria núm. 67, de 29 de diciembre de 2014 (BOE núm. 23, de 27 de enero de 2015).

Regional de Ordenación Territorial, las Normas Urbanísticas Regionales y los Proyectos Singulares de Interés Regional, dentro del ámbito de la ordenación territorial y los Planes Generales de Ordenación Urbana, los Planes Parciales de Desarrollo sus instrumentos complementarios, dentro del ámbito de la planificación urbanística. Finalmente, el propio artículo contiene la posibilidad de formular Planes Especiales cuya función prioritaria será desarrollar o completar el planeamiento territorial y urbanístico.

Según exponen CORCHERO PÉREZ y SÁNCHEZ PÉREZ²¹⁷ los caracteres básicos del sistema urbanístico de Cantabria se basan en la continuación de la cultura jurídico-urbanística tradicional y la fidelidad al marco normativo estatal, en la adopción de una regulación integrada del urbanismo y la ordenación territorial, la simplificación normativa y su convencionalidad y, finalmente, en la adopción de una opción netamente municipalista. Sobre este último aspecto, los citados autores señalan que si bien el modelo económico global es una competencia estatal y el modelo territorial genérico una política autonómica, el urbanismo es, sobre todo, una decisión municipal, aunque efectivamente condicionada por las propias competencias estatales y autonómicas y que, desde ese punto de vista, debe mantener el debido equilibrio.

De este modo, la Ley cántabra busca este equilibrio entre el poder municipal y la salvaguarda de los intereses supramunicipales y que, en definitiva, el ejercicio de las competencias propias de las entidades locales no interfiera en los intereses propios de la Comunidad. Dentro de las fórmulas arbitradas con este objetivo se encuentra la limitación del margen discrecional de la Comunidad Autónoma para aprobar los Planes Generales, que se compensa con la posibilidad de que ella misma lleve a cabo Planes de Ordenación Territorial que se imponen a los urbanísticos. Se prevén también informes motivados, que a veces son vinculantes y, por otra parte, se esbozan en muchos otros aspectos, técnicas de equilibrio de similar naturaleza.

²¹⁷ CORCHERO PÉREZ, Miguel y SÁNCHEZ PÉREZ, Lucía (2013-b).

En lo que respecta al tratamiento normativo del suelo no urbanizable, que en esta Comunidad Autónoma también se denomina rústico, se regulan expresamente dos tipos diferenciados en función del régimen jurídico aplicable a cada uno de ellos, como son el suelo rústico de protección ordinaria (al que podemos calificar de suelo rural común del territorio cántabro) y, por otro lado, el suelo rústico de especial protección (art. 92). Podemos destacar con MENÉNDEZ ALONSO²¹⁸ que parte de la actual regulación del suelo rústico se debe a la modificación se introdujo mediante la Ley 2/2009, de 3 de julio, de Modificación de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. La reforma se formuló como respuesta a una resolución del Parlamento de Cantabria de 26 de junio de 2008 por la que se instaba al Gobierno de la Región a la aprobación, a la mayor urgencia posible, de los instrumentos urbanísticos precisos para desbloquear y regular la construcción y rehabilitación de viviendas unifamiliares e instalaciones vinculadas al ocio y el turismo rural en el suelo rústico o no urbanizable. La modificación operada, a juicio de este autor, apareció nuevamente lastrada por una visión caracterizada por cautelas innecesarias, lo que dio lugar a que, en la práctica, en el medio rural cántabro se imposibilitara la rehabilitación de edificaciones y el cambio de uso de las existentes, lo que se tradujo en su degradación.

No obstante, esta regulación de 2009 fue en parte enmendada mediante la innovación realizada a través de la Ley 3/2012, de 21 de junio, por la que el legislador cántabro establece una regulación transitoria con la que pretende facilitar, e incluso fomentar, la recuperación de las edificaciones existentes y posibilitar desarrollos moderados y sostenibles de los núcleos existentes.

Con arreglo a estos antecedentes, la regulación actual del suelo rústico de esta Comunidad Autónoma se contiene en los artículos 108 y siguientes de la Ley 2/2001, de 25 de junio, comenzando su regulación por la definición del suelo rústico de especial protección, indicando al efecto que formarán parte del

²¹⁸ MENÉNDEZ ALONSO, José María (2013-b).

mismo los terrenos rurales en los que los planes y normas de ordenación territorial, o la legislación sectorial pertinente, determinen expresamente como incompatibles con su transformación en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, culturales, agrícolas, de riesgos naturales acreditados, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. En otro caso, también se consideran suelos rústicos de especial protección los que sean clasificados como tales por la planificación urbanística, bien por estimar necesaria su preservación en atención a la presencia de los valores anteriores o, en otro caso, debido a su importancia agrícola, forestal o ganadera.

Al contrario, tendrán la consideración de suelo rústico de protección ordinaria los terrenos a los que, no reuniendo los requisitos y características exigidos para integrar el suelo especialmente protegido, el planeamiento les reconozca tal carácter con objeto de preservarlos de las construcciones propias de las zonas urbanas y de su desarrollo urbano integral. Este tercer tipo de suelo, que hemos calificado anteriormente como el tipo común de suelo no urbanizable de esta Comunidad Autónoma, parece establecerse como la auténtica categoría residual de toda la ordenación urbanística cántabra (aunque el texto del citado artículo 109 que lo regula parece exigir la existencia de un reconocimiento expreso por parte del instrumento de planificación urbanística) y ello debido a que la fundamentación requerida para la identificación del resto de clases y tipos de suelo que introduce la propia norma se antoja mucho más exigente que la breve referencia que establece para la delimitación de este suelo rústico de protección ordinaria.

En este sentido se expresa el propio MENÉNDEZ ALONSO²¹⁹, al exponer que la revisión de 2012, de la que deriva la actual regulación del suelo rústico, mantiene la anterior distinción entre suelo rural ordinario y de especial protección, donde el primero tiene carácter residual respecto del segundo y su clasificación como tal por el planeamiento municipal tiene por objetivo

²¹⁹ MENÉNDEZ ALONSO, José María (2013).

preservarlo de las edificaciones propias del entorno urbano y de su desarrollo urbano integral. Al contrario, las categorías de suelo protegido responden a la necesidad de preservar los valores o elementos definidos por la normativa urbanística o sectorial aplicable y, en cualquiera de los supuestos, requieren una delimitación específica de su entorno.

Por lo que respecta al régimen jurídico aplicable a este suelo, en la actual normativa cántabra se regula en sus artículos 110 y siguientes, partiendo de la habilitación genérica a sus propietarios para usar, disfrutar y disponer de sus terrenos conforme a la naturaleza de los mismos, dentro de los límites establecidos por las leyes y el planeamiento aplicable, con arreglo a sus fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos, extractivos y otros similares vinculados a la utilización racional de los recursos naturales,

Por el contrario, queda vedada su división salvo que se realice en el marco de una operación de concentración conforme a la normativa aplicable al uso autorizado en los propios terrenos o, en otro caso, tenga por objeto destinar una de las fincas resultantes a cualquiera de los usos no agrarios permitidos por expresamente por la propia normativa. En el caso del suelo rústico de especial protección, su régimen de uso vendrá indisolublemente asociado a la norma o instrumento de planificación que lo haya instaurado y determine su régimen específico.

Sobre esta cuestión cabe realizar algunas consideraciones en relación con elementos particulares de la regulación cántabra sobre el suelo rural, que en algunos casos presentan singularidades con respecto a otras normativas autonómicas:

- En primer lugar, en la regulación cántabra también se autorizan las construcciones no vinculadas a los usos tradicionales del suelo rústico, siempre que sean declaradas de interés público o social y su ejecución

no entre en contradicción con el régimen específico del suelo en el que se proyecten.

- En segundo lugar, también se permite la vivienda unifamiliar aislada, si bien en este caso debemos distinguir su carácter en función del tipo de suelo en el que se proyecte. En el caso del suelo de protección ordinaria, el artículo 113.2.e) de la Ley 2/2001, de 25 de junio, autoriza la construcción de viviendas unifamiliares aisladas, así como las instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural. De esta redacción podemos concluir que la normativa cántabra no exige la vinculación de las edificaciones aisladas residenciales a los usos autorizados en el territorio. Sin embargo, esta vinculación sí se exige expresamente para estas construcciones si son proyectadas en suelos protegidos, tal y como dispone el artículo 112.2.a) de la Ley.
- Finalmente, en lo que respecta al procedimiento y competencia para autorizar los actos sobre el suelo rústico, la normativa cántabra adopta un criterio algo diferente que el resto de normativas autonómicas, al disponer que las autorizaciones en suelo rústico de protección ordinaria corresponden al respectivo Ayuntamiento cuando cuente con planeamiento general vigente, previo informe vinculante del órgano autonómico competente. Al contrario, las autorizaciones relativas a actuaciones en suelo rústico de especial protección, así como las que afecten a más de un término municipal y las de suelo rústico de protección ordinaria perteneciente a municipios sin planeamiento general vigente, corresponden en todo caso a la Comunidad Autónoma²²⁰.

²²⁰ Cfr. MENÉNDEZ ALONSO, José María (2013).

6. Castilla-La Mancha.

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha cabe destacar que su normativa de ordenación territorial y urbanística se presenta actualmente refundida en un solo texto legal, al estilo de la normativa estatal promulgada hasta los años 90 del pasado siglo. De este modo, el actual Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística²²¹ (TRLOTAU) contiene el grueso de la normativa autonómica sobre ambas materias, con algún desarrollo reglamentario dirigido precisamente al suelo no urbanizable, que en esta Comunidad Autónoma se denomina rústico acogiendo, al igual que en otros casos ya analizados, la denominación inicialmente adoptada por la normativa estatal en 1956.

Como afirma SÁNCHEZ GOYANES²²², la normativa castellano-manchega asume la tradicional distribución competencial entre la Comunidad Autónoma, que detenta las atribuciones sobre ordenación territorial, y las Entidades Locales, a las que se atribuyen las competencias urbanísticas. Conforme a esta realidad, en el TRLOTAU se describen los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en su artículo 14, incluyendo a las Normas y las Instrucciones Técnicas del Planeamiento, las Ordenanzas Municipales de la Edificación y la Urbanización y, en tercer lugar, los Planes e instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

A estos últimos instrumentos se refiere expresamente el artículo 17 de la misma norma, en el que se realiza la distinción de ámbitos en los que operan los diferentes tipos de elementos de planificación, atribuyendo a los de carácter supramunicipal²²³ el establecimiento de las directrices de coordinación territorial y la delimitación de las actuaciones de interés social y/o económico de ámbito regional (como evidente reflejo de las funciones de ordenación territorial), y a

²²¹ Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 97, de 21 de mayo de 2010.

²²² SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (1998-b).

²²³ Planes de Ordenación del Territorio (integrales o sectoriales) y Planes de Singular Interés.

los de carácter municipal (generales, de desarrollo y especiales) la estrategia de utilización del suelo y su ordenación estructural (atribuyéndoles expresamente el establecimiento del régimen propio del suelo rústico).

Del análisis del contenido del vigente Texto Refundido²²⁴ puede apreciarse que, aunque como hemos visto con diferente forma de regulación, el tratamiento que la norma castellano-manchega realiza sobre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística presenta similitudes con el régimen analizado, por ejemplo, en el caso andaluz, dado que los instrumentos supramunicipales (y por lo tanto de ordenación territorial), vinculan en sus determinaciones a los planes municipales (de ámbito urbanístico), en función del régimen atribuido a cada una de sus consideraciones, asumiendo las funciones de ordenación integral del territorio, incluyendo la disposición de las actividades y usos que optimice las condiciones de vida en colectividad y armonice el desarrollo económico-social con el medio ambiente en general, la preservación de la naturaleza y la protección del patrimonio arquitectónico y del histórico y cultural.

Por su parte, a los planes de ámbito municipal (que en el caso de los Planes de Ordenación Municipal pueden abarcar más de un término municipal completo), la norma autonómica atribuye las funciones de ordenación urbanística del territorio, incluyendo la clasificación del suelo²²⁵ y de determinación estructural de los ámbitos municipales sobre los que despliegue sus efectos²²⁶.

Con arreglo a estos parámetros, la norma castellano-manchega describe el suelo rústico en su artículo 47 (artículo 48 en el caso de municipios que no

²²⁴ Un completo análisis del sistema de planificación dispuesto por la normativa castellano-manchega lo realiza SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Marta (2010).

²²⁵ El artículo 24.1.b) dispone:

1. Los Planes de Ordenación Municipal comprenden uno o varios términos municipales completos, definiendo su ordenación estructural comprensiva de las siguientes determinaciones:

b) Clasificación del suelo en urbano, urbanizable y rústico, dividiendo cada una de estas clases en las categorías que procedan y, en todo caso, en zonas de ordenación territorial y urbanística, con delimitación incluso de áreas sometidas a un régimen de especial protección sobre la base de los valores en ellos concurrentes.

²²⁶ Cfr. LÓPEZ ABARCA, Antonio (2007).

dispongan de planeamiento general vigente)²²⁷, señalando que deberán ser incluidos dentro del mismo a los terrenos de dominio público natural, los sometidos a algún régimen de especial protección y los que se determinen como improcedentes para asumir futuros procesos urbanizadores tanto por contener valores igualmente dignos de protección como, por otro lado, por sus condiciones tipológicas específicas. En aplicación de esta exigencia, el punto segundo del citado artículo 47 atribuye expresamente al planeamiento urbanístico la tarea de diferenciar dentro de todos los terrenos que conformen el suelo rústico de cada término municipal las categorías de “suelo no urbanizable de especial protección” y “de reserva”²²⁸, de conformidad con los criterios que se establezcan en la normativa reglamentaria de desarrollo²²⁹.

Para CORCHERO PÉREZ²³⁰ la actual normativa urbanística castellano-manchega introduce una categoría intermedia entre el suelo urbanizable y el no urbanizable, como es el citado suelo rústico de reserva. Para esta categoría, además de mantener la posibilidad del desarrollo e implantación de las actividades y usos propios de la categoría del suelo rústico común, se pasa a admitir ahora de manera expresa la aptitud legal para ser transformado y, por tanto, la posibilidad añadida de su incorporación al proceso urbanizador, siempre que se cumplan los requisitos y las condiciones que al efecto se establezcan en el planeamiento urbanístico.

A su vez, dentro de la categoría de suelo no urbanizable de especial protección deberán distinguirse los siguientes tipos:

²²⁷ Un exhaustivo tratamiento del suelo rústico castellano-manchego se ha realizado por NAVARRO ESPEJO, Antonio (2009, págs. 619 y ss.).

²²⁸ Se aprecia como en las definiciones de las categorías de suelo rústico la normativa castellano-manchega introduce el término “no urbanizable”, pero solo como atributo del suelo rústico de especial protección y no del rústico de reserva. Esta definición ha sido señalada por la doctrina como más acorde con la realidad descriptiva de los tipos de suelo rural, ya que se predica el carácter no urbanizable solo de aquellos suelos que se encuentran excluidos de todo proceso urbanizador precisamente por su especial protección y no, por el contrario, de los que se encuentran dentro de la categoría genérica de suelo rural.

²²⁹ Actualmente se encuentra vigente el Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de Castilla-La Mancha.

²³⁰ CORCHERO PÉREZ, Miguel (2010).

- 1) El suelo rústico no urbanizable de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno, por razón de los valores, naturales o culturales, que en él se hagan presentes, en el que se deben adscribir en todo caso tanto los bienes de dominio público hidráulico y pecuario y sus zonas de protección, en la variedad específica de protección ambiental, como los terrenos incluidos en parques y reservas naturales o figuras administrativas análogas, en la variedad específica de protección natural.
- 2) El suelo rústico no urbanizable de protección estructural, sea hidrológica, agrícola, ganadera, forestal, extractiva, por razón de su potencialidad para los expresados aprovechamientos.
- 3) El suelo rústico no urbanizable de protección de infraestructuras y equipamientos, por razón de la preservación de la funcionalidad de infraestructuras, equipamientos o instalaciones.

En todos los tipos descritos podemos encontrar elementos de especial protección debidos a instrumentos de planificación, no obstante parece que en los suelos del primer tipo predominan los elementos sectoriales de protección, frente a los de la segunda y tercera tipología, que parecen destinados a ser objeto específico de regulación vía proceso de planificación territorial y/o urbanística. En el primero de los tipos, a su vez, su configuración se encuentra sometida a una diversificación en función del motivo o fundamento principal de su inclusión en esta categoría de suelo, como dispone expresamente el artículo 5 del Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico que identifica dentro del mismo al suelo rústico no urbanizable de protección ambiental, al de protección natural, al de protección cultural y, en cuarto lugar, al de protección paisajística o del entorno.

Finalmente, conforme al régimen residual que se pregona para el resto del suelo rústico, se determina expresamente en el punto 2.2 del citado artículo 47

que los suelos rurales no incluidos en los tipos anteriores serán incluidos dentro de la categoría de suelo rústico de reserva, que se configura como categoría común y cuyo régimen jurídico ha de estimarse como genérico a partir del cual el resto de categorías añaden elementos de protección adicional.

De la descripción realizada sobre el tratamiento del suelo rústico en esta Comunidad Autónoma, podemos afirmar con CORCHERO PÉREZ²³¹ que su consideración no se dispone como un mero suelo residual de la actividad urbanística sino, más bien al contrario, como un recurso estratégico de primer orden cuya salvaguarda y protección constituye una manifiesta intención de los poderes públicos de Castilla-La Mancha. A esta afirmación el autor añade la evidente aplicación del principio de la integración ambiental en la toma de decisiones y, junto a éste, el convencimiento de que solo una real y eficaz coordinación interadministrativa será eficaz para el logro de los principios y objetivos marcados por el legislador castellano-manchego.

Para ello, el régimen de uso y disfrute del suelo rústico en esta Comunidad Autónoma, definido en los artículos 54 y siguientes del TRLOTAU, determina la posibilidad de realizar actos y construcciones vinculados a la utilización y explotación de los recursos del terreno, conforme a los usos autorizados por el planeamiento vigente y, en función de las determinaciones de éste, las actuaciones no vinculadas a los usos tradicionales del suelo que precisen su emplazamiento en suelo rústico. En el caso de los suelos protegidos, podrán realizarse los actos anteriores siempre y cuando no se encuentren prohibidos por la legislación sectorial o el planeamiento territorial y urbanístico y cuenten con los informes o autorizaciones previstos en la normativa que resulte aplicable, incluida la vivienda familiar aislada en áreas territoriales donde no exista riesgo de formación de núcleo de población, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico.

²³¹ *Op. cit.* (2010).

La actividad administrativa relativa a la autorización de las citadas actuaciones proyectadas en suelo rural puede resume, a grandes rasgos, en su sometimiento a los procedimientos de obtención de licencia o, en determinados casos, de calificación urbanística. En síntesis, en el suelo rústico de reserva los actos vinculados a la naturaleza del suelo podrán ser autorizados con la sola obtención de la previa licencia urbanística, en tanto que requerirán calificación urbanística previa las obras e instalaciones relacionadas con usos dotacionales de titularidad pública, los actos y construcciones relacionados con los usos industriales, terciarios y dotacionales de titularidad privada y las edificaciones adscritas al sector primario que no impliquen transformación de productos cuando rebasen los seis metros de altura total a alero. Como es lógico, el elenco de actuaciones que requieren este trámite adicional de autorización administrativa se ve aumentado en el caso de que se proyecten en suelo rústico de especial protección, todo ello conforme desarrolla el artículo 37 del Reglamento de Suelo Rústico antes citado.

En lo que respecta a la competencia para otorgar las anteriores autorizaciones, aparte de la licencia urbanística regulada de forma similar al resto de normativas urbanísticas españolas, el procedimiento de calificación en Castilla-La Mancha presenta la singularidad de establecerse diferenciado en función de la entidad de la actuación proyectada y el tipo de suelo rústico en el que se proponga. De este modo, será competente el órgano correspondiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en los supuestos establecidos en el artículo 42.1 del Reglamento de Suelo Rústico (actos en suelos protegidos y el resto en municipios de menos de diez mil habitantes, así como los que afecten a más de un término municipal). En el resto de casos, su concesión corresponderá a los respectivos Ayuntamientos, que deberán pronunciarse sobre ella en el procedimiento de otorgamiento de licencia y con motivo de su resolución.

Sobre esta cuestión AYALA GONZÁLEZ, DÍAZ SANZ y GELABERT GONZÁLEZ²³² destacan como un avance de la actual normativa castellano-manchega, la disminución progresiva del número de los actos sometidos a calificación urbanística y que, en su defecto, ahora sólo requieren licencia urbanística municipal. Como ejemplos principales de estos supuestos los citados autores resaltan expresamente a la vivienda familiar y a las edificaciones de naturaleza agropecuaria o de sector primario. En ambos casos, únicamente se exigirá licencia urbanística municipal, salvo, como hemos citado anteriormente, en el supuesto de las edificaciones del sector primario que excedan de altura determinada.

Finalmente, en lo que respecta a la normativa de esta Comunidad Autónoma debemos hacer referencia al reciente Decreto 86/2018, de 20 de noviembre, de medidas para facilitar la actividad urbanística de la ciudadanía y los pequeños municipios²³³, por el que se vienen a introducir diferentes modificaciones sobre normas reglamentarias, entre las que destacan las relativas a determinados aspectos del citado Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico. En concreto, se introducen modificaciones que afectan a la regulación del concepto de riesgo de formación de núcleo de población, a los supuestos en los que cabe entender implícita la calificación urbanística y a las medidas de reforestación a realizar en actuaciones promovidas en suelo rústico. Pero como medidas más importantes en relación con el ámbito del presente trabajo, cabe destacar la adecuación que realiza sobre el régimen de protecciones sectoriales aplicables sobre el suelo rústico no urbanizable de especial protección, conforme a lo dispuesto en la normativa vigente en cada supuesto concreto.

²³² AYALA GONZÁLEZ, Rafael; DÍAZ SANZ, Nuria y GELABERT GONZÁLEZ, Fernando (2003).

²³³ Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 234, de 30 de noviembre de 2018.

7. Castilla y León.

En el caso de la otra región castellana²³⁴, cabe destacar que utiliza actualmente el sistema contrario al de la manchega, incluyendo la regulación de la ordenación del territorio y del urbanismo en normas diferenciadas. En concreto, a la primera materia le dedica la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León²³⁵, en tanto que la segunda se encuentra actualmente regulada en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León²³⁶ y en el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo²³⁷ que la desarrolla.

En la primera de las citadas normas se establece en su artículo 5 que la actividad de ordenación territorial de la Junta de Castilla y León se ejercerá a través de Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, Directrices de Ordenación de ámbito subregional, Planes y Proyectos Regionales, Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, con lo que podemos comprobar como la normativa territorial castellano-leonesa (al igual que otras normativas ya analizadas) incluye en su ámbito los instrumentos de planificación ambiental. Por lo demás, la normativa contiene los elementos que suelen caracterizar la regulación de este ámbito, incluyendo la vinculación de las determinaciones de los distintos instrumentos, sobre los que establece un sistema gradual en función de su intensidad de aplicación (plena, básica u orientativa).

Como expone LÓPEZ TRIGAL²³⁸ la normativa castellano-leonesa toma como referencia la figura de las directrices, a las que califica como instrumento de

²³⁴ Expresión adoptada con un criterio únicamente referido a la denominación oficial de ambas regiones y sin que ello suponga distinguir ambos territorios del resto de los que proceden, con mayor o menor vínculo temporal, del territorio del Reino de Castilla (y de León, Asturias, Toledo, Córdoba...).

²³⁵ Boletín Oficial de Castilla y León núm. 236, de 10 de diciembre de 1998 (BOE núm. 16, de 19 de enero de 1999).

²³⁶ Boletín Oficial de Castilla y León núm. 70, de 15 de abril de 1999 (BOE núm. 134, de 5 de junio de 1999).

²³⁷ Boletín Oficial de Castilla y León núm. 21, de 2 de febrero de 2004.

²³⁸ LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (Director) (2002, págs. 95 y ss.).

orientación y síntesis de la política territorial de la región, no suponiendo un plan de carácter omnicomprendivo, frente a otras normativas autonómicas que ha optado por la figura del planeamiento regional a desarrollar por planes subregionales. Conforme a esta premisa, el modelo normativo de las Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito regional y subregional tiene en Castilla y León el complemento de las Normas Urbanísticas Subsidiarias de Nivel Municipal, que suplen la inexistencia de ordenación urbanística en el ámbito local, los Planes Regionales, de carácter sectorial; los Proyectos Regionales, referenciados en infraestructuras, servicios, dotaciones, instalaciones y equipamientos de interés o alcance regional y, finalmente los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Esta última referencia obliga a considerar la falta de coherencia de la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León con la secuencia de los preceptos constitucionales que determinan la prevalencia de los recursos naturales y del patrimonio histórico artístico y cultural sobre el resto de los contenidos territoriales, expresado en la vinculación del medio ambiente a los derechos de la persona y su protección penal, unido a la protección penal de los bienes del patrimonio histórico, artístico y cultural.

Por su parte, COMPANY VÁZQUEZ²³⁹ afirma que la Ley de ordenación territorial castellano-leonesa no articula las relaciones entre los distintos instrumentos que regula de una forma estrictamente jerárquica o piramidal, a diferencia del sistema de relaciones que establecen otras leyes autonómicas. Por ello, al no existir una posición jerárquica de los instrumentos de ordenación del territorio respecto de los demás, no existe impedimento para que cualquiera de estos instrumentos pueda aprobarse de forma independiente o autónoma respecto de los demás. Ahora bien, esta afirmación general debe matizarse con la previsión que establece el artículo 6 al indicar que los instrumentos de ordenación del territorio tendrán carácter vinculante para los planes, programas de actuación y proyectos de las Administraciones públicas y de los particulares, de forma congruente con su carácter directriz.

²³⁹ COMPANY VÁZQUEZ, Ana María (2012).

Por último, la propia autora destaca la naturaleza normativa de los instrumentos de ordenación del territorio regulados en la norma castellano-leonesa y que explícitamente reconoce su artículo 7, de forma similar a la que utiliza la norma urbanística regional en relación a los planes urbanísticos. En efecto, se refiere expresamente a su entrada en vigor y de su carácter ejecutivo, así como de su vigencia indefinida. Además, la Ley prevé a lo largo de su articulado su aprobación mediante disposición normativa, ya sea de rango legal o reglamentario, y la necesidad de su publicación en el Boletín Oficial respecto de las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, para las Directrices de ámbito subregional y para los Planes y Proyectos Regionales. El reconocimiento de esta naturaleza normativa deriva de la legislación precedente estatal, toda vez que este tipo de instrumentos formaban parte del sistema de planeamiento urbanístico, que gozaba de este valor normativo y así ha sido generalmente reconocido.

Por su parte, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León regula los instrumentos de planeamiento de esta naturaleza en sus artículos 33 y siguientes, siendo definidos como el conjunto de instrumentos dispuestos para la ordenación del uso del suelo y el establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación. Según su objeto y su ámbito de aplicación, la norma distingue entre instrumentos de planeamiento general y de desarrollo. Para FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ²⁴⁰ la normativa castellano-leonesa mantiene, en lo esencial, las características del sistema tradicional de planeamiento urbanístico español, bien asentadas en la práctica administrativa y profesional, aunque con pretensiones de paliar sus posibles deficiencias. Para ello, entre otras cuestiones, prevé una serie de criterios obligatorios para todos los tipos de instrumentos (novedad ya recogida en otras leyes autonómicas), destacando los aspectos cualitativos como objetivos de los mismos y, por otro lado, priorizando la función del planeamiento como instrumento que determina el uso racional del suelo y su aprovechamiento.

²⁴⁰ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2005).

Como han destacado autores como MARINERO PERAL²⁴¹, la nueva regulación del urbanismo regional tuvo como efecto una aceleración del proceso de despliegue del planeamiento urbanístico en Castilla y León, ya que solo cuatro años después de la entrada en vigor de la Ley el número de municipios que contaba con planeamiento general había aumentado exponencialmente, con lo que se puede sostener, al menos en parte, que se han alcanzado los objetivos centrales del legislador regional en esta materia.

Atendiendo a la regulación del suelo no urbanizable, la citada Ley de Urbanismo regula en sus artículos 15 y siguientes el tratamiento que se le atribuye en esta comunidad, pudiendo destacar en primer lugar la adopción del término rústico al igual que en otros casos ya analizados. En segundo lugar, debemos señalar que también en Castilla y León de forma expresa se identifica al suelo rústico como el residual, al indicar el artículo 15 que formará parte del mismo el terreno no incluido dentro de los ámbitos de suelo urbano y urbanizable y, cuanto menos, el que debe formar parte del suelo especialmente protegido²⁴². Para COMPANY VÁZQUEZ²⁴³ aparte de que la normativa castellano-leonesa delimita como suelo rústico común el que no encuentre encaje en ninguna de las categorías alternativas de esta clase de suelo, la premisa fundamental de la actual regulación se centra en que será suelo rústico aquel otro que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística, que en esta región será todo el que no se clasifique como suelo urbano o urbanizable, dejando al planificador cierto margen de discrecionalidad que, no obstante, se presenta más reducido que bajo el prisma de regulaciones urbanísticas anteriores.

A partir de estas referencias previas podemos destacar con FERNÁNDEZ FERRERAS que la normativa castellano-leonesa establece una distinción muy

²⁴¹ MARINERO PERAL, Ángel María (2017).

²⁴² QUINTANA LÓPEZ, Tomás (1999, pág. 277).

²⁴³ COMPANY VÁZQUEZ, Ana María (2009, pág. 92).

pormenorizada de categorías de suelo rústico²⁴⁴, al establecer la siguiente distribución:

- a) Suelo rústico común, constituido por los terrenos que no se incluyan en ninguna de las otras categorías.
- b) Suelo rústico de entorno urbano, constituido por los terrenos contiguos al suelo urbano o urbanizable que el planeamiento estime necesario proteger para no comprometer su posible desarrollo futuro.
- c) Suelo rústico con asentamiento tradicional, constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger para preservar formas tradicionales de ocupación humana del territorio.
- d) Suelo rústico con protección agropecuaria, constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger por su interés, calidad u otras características agrícolas o ganaderas.
- e) Suelo rústico con protección de infraestructuras.
- f) Suelo rústico con protección cultural.
- g) Suelo rústico con protección natural.
- h) Suelo rústico con protección especial, constituido por los terrenos amenazados por riesgos naturales o tecnológicos incompatibles con su urbanización, así como por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger por cualesquiera otras razones justificadas.
- i) Suelo rústico de actividades extractivas, constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario reservar para tal finalidad.

²⁴⁴ FERNÁNDEZ FERRERAS, Carlos (2000).

- j) Suelo rústico de asentamiento irregular, constituido por los terrenos parcelados u ocupados por edificaciones mediante procesos ajenos al marco normativo vigente en su momento.

Conforme a esta diferenciación tipológica del suelo rural castellano-leonés, podemos traer a colación en este punto lo dicho en otros supuestos como en el de las Islas Canarias, al estimar que la normativa establece una diversa tipología de suelos sobre los que solo en determinados casos atribuye la condición de especialmente protegidos²⁴⁵, siendo el resto de ellos tipos diferenciados entre sí pero, en todo caso, equiparables al suelo rústico común en lo que respecta al carácter del régimen asignado a cada uno de ellos, lo que no quiere decir que no pueda atribuirse a cada tipo en concreto atribuciones o restricciones diferenciadas de los demás, pero sin asumir la rigurosidad que subyace de la declaración de suelo especialmente protegido en términos generales. Esta interpretación deriva de la no muy afortunada redacción del artículo 16 de la norma castellano-leonesa, dado que si bien en la definición de varias de las categorías que se relacionan se incluyen expresiones como “proteger”, “preservar” o “reservar”, tanto su denominación como su concreta formulación inducen a pensar que no son tipos que requieran el carácter de suelos especialmente protegidos. En todo caso, la efectiva determinación del suelo como especialmente protegido o, por el contrario, como tipo de suelo rústico de alguna de las categorías no sometidas a esta especial protección va a derivar, en gran medida, de su configuración por el instrumento de planeamiento que de forma efectiva lo delimite.

Como tipo destacable dentro del suelo rústico, podemos citar a la de asentamiento irregular, que según BERROCAL HERNÁNDEZ y FERNÁNDEZ MONTERO²⁴⁶ se introdujo en la normativa castellano-leonesa en un intento de solucionar el problema generado por las parcelaciones de terrenos o la edificación sobre éstos, sin ajustarse a la legalidad vigente en cada momento,

²⁴⁵ Cfr. Díez Vázquez, Jesús Ángel (2000).

²⁴⁶ BERROCAL HERNÁNDEZ, Agustín y FERNÁNDEZ MONTERO, Pilar (2014).

esto es, las parcelaciones y construcciones ilegales que han proliferado a lo largo del territorio, autorizando su cobertura legal por medio del planeamiento, a través de las técnicas de la clasificación y la categorización del suelo. Para estos autores a este tipo de suelo le es aplicable el régimen general propio del suelo rústico, que prohíbe las obras de urbanización, salvo las necesarias para ejecutar infraestructuras o sistemas generales previstos en la normativa sectorial o en el planeamiento urbanístico.

Por ello, su delimitación no habilita una nueva forma de urbanizar el suelo rústico para transformarlo en urbano, es decir, no puede entenderse como una categoría de suelo “semiurbano” y, en segundo lugar, no puede hablarse de reservas, cesiones, densidades y otros parámetros que la legislación urbanística establece para la transformación urbanizadora. Su finalidad última es hacer posible la clasificación de situaciones preexistentes, como las urbanizaciones ilegales discontinuas que no estén clasificadas como suelo urbanizable, como aquello que son realmente. También pretende servir como medio de resolver los problemas que representan estos asentamientos para el interés general, tanto a nivel medioambiental, paisajístico, viario, sanitario o de cualquier otro tipo.

Conforme destacan CORCHERO PÉREZ y SÁNCHEZ PÉREZ²⁴⁷, la actual redacción de la disposición adicional décima de la Ley establece que los terrenos clasificados como suelo rústico de asentamiento irregular deberán ser objeto de regularización, a fin de corregir los efectos negativos de la ocupación, proteger el medio ambiente y prevenir riesgos en materia de salubridad, tráfico, incendio e inundación, así como mejorar la calidad de vida de sus habitantes, en especial en lo relativo a la dotación de servicios y accesos.

Para finalizar esta breve alusión a la normativa territorial de Castilla y León, debemos citar al contenido de los artículos 23 y siguientes de la Ley, en el que se recoge el régimen jurídico del suelo rústico. Al estilo de la regulación del

²⁴⁷ CORCHERO PÉREZ, Miguel y SÁNCHEZ PÉREZ, Lucía (2014).

resto de normas autonómicas, el régimen general de este tipo de suelo conlleva el que sus titulares tienen derecho a usar, disfrutar y disponer de ellos conforme a su naturaleza rústica, pudiendo destinarlos a usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos u otros análogos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales.

Aparte de este régimen general de uso del suelo rústico, el punto segundo del citado artículo 23 establece los “usos excepcionales” que pueden ser autorizados en este tipo de suelo, distinguiendo en el artículo 25 entre:

- a) Usos permitidos: los compatibles con la protección de cada categoría de suelo rústico. Estos usos no precisan una autorización expresa, sin perjuicio de la exigibilidad de licencia urbanística y de las demás autorizaciones administrativas sectoriales que procedan.
- b) Usos sujetos a autorización de la Administración de la Comunidad Autónoma, previa a la licencia urbanística: aquéllos para los que deban valorarse en cada caso las circunstancias de interés público que justifiquen su autorización, con las cautelas que procedan.
- c) Usos prohibidos: los incompatibles con la protección de cada categoría de suelo rústico y, en todo caso, los que impliquen un riesgo relevante de erosión o deterioro ambiental.

A juicio de QUINTANA LÓPEZ²⁴⁸ de esta forma el sistema se hace descansar en los instrumentos de planificación habilitados para clasificar los terrenos como suelo rústico, que deben delimitar algunas o todas las categorías de esta clase de suelo, y dentro de éstas, incluir las previsiones que el propio planeamiento contenga sobre los usos de cada categoría de suelo, permitiendo, sometiendo a previa autorización autonómica o prohibiendo en cada una de ellas los usos correspondientes.

²⁴⁸ *Op. cit.* (1999, pág. 285).

Estas determinaciones del planeamiento deben respetar lo dispuesto en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en relación con los mínimos de protección de los terrenos de cada categoría de suelo rústico, sin perjuicio que el planeamiento pueda introducir mayores limitaciones para dotar a los terrenos afectados de un mayor nivel de protección. En todo caso, los usos excepcionales que puedan realizarse por estar permitidos o ser autorizables en las distintas categorías de suelo rústico deben adicionarse a los que se disponen como conformes a la naturaleza de los terrenos clasificados como suelo rústico, por ser considerados inherentes al mismo expresamente por el legislador.

Para CORCHERO PÉREZ y SÁNCHEZ PÉREZ²⁴⁹ la última reforma de la regulación de las actuaciones en suelo rústico en cuanto a la autorización de los citados usos excepcionales, teniendo en cuenta que en Castilla y León el espacio urbanizado supera apenas el dos por ciento de su superficie, tiene una dimensión más compleja que la mera referencia a los espacios naturales y, por lo tanto, debería ser objeto de un adecuado desarrollo y promoción. No obstante, por otro lado, no es menos cierto que la abundancia y el deficiente estado de conservación del patrimonio construido en el medio rural, justifican el tratamiento preferente de las construcciones e instalaciones existentes frente a la promoción de nuevas actuaciones.

8. Cataluña.

La Comunidad Autónoma de Cataluña regula la ordenación territorial y el urbanismo también de forma separada, en el primer caso conforme a la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial²⁵⁰ que tiene por objeto, según su artículo 1, establecer las directrices de ordenación del territorio

²⁴⁹ *Op. cit.* (2014).

²⁵⁰ Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña núm. 385, de 30 de noviembre de 1983 (BOE núm. 18, de 21 de enero de 1984).

catalán y de las acciones administrativas con incidencia territorial en Cataluña. Esta Ley, pionera de la actuación normativa autonómica sobre ordenación territorial, trataba de dar respuesta a las necesidades que se estimaban prioritarias en la planificación territorial de la región en los albores del nuevo estado autonómico que se gestaba en toda España y, como en general en todo el territorio nacional, partía de una situación de ausencia de vertebración territorial, al menos conforme a los criterios de los nuevos titulares de los poderes públicos autonómicos²⁵¹.

Para alcanzar los objetivos territoriales propuestos, la norma catalana determina que la planificación integral de esta Comunidad Autónoma se realizará a través del Plan Territorial General, desarrollado por los planes de ámbito parcial o sectorial. Como sucede con carácter general, el artículo 11.4 de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, dispone expresamente la vinculación de los parámetros de la ordenación territorial sobre los instrumentos de planificación urbanística, si bien, cabe indicar que la norma utiliza una expresión mucho menos imperativa que en otras comunidades autónomas, al indicar expresamente que los planes de ordenación urbanística serán coherentes en las determinaciones del Plan Territorial General y de los planes territoriales parciales y facilitarán su cumplimiento.

A juicio de PAREJA I LOZANO²⁵² la incidencia sobre el territorio de los instrumentos de ordenación territorial dispuestos por la normativa catalana se encamina, fundamentalmente, a coordinar y vincular tanto el ejercicio de las potestades públicas en materia de planeamiento urbanístico, como de las diversas actuaciones sectoriales que se produzcan. Para este autor, esta función tiene como excepción de las medidas destinadas a la protección del medio natural, que tienen el efecto de una vinculación directa sobre el suelo afectado, que se justifica por la propia naturaleza de tales medidas de protección y cuya eficacia quedaría ciertamente limitada si se les atribuyese únicamente un efecto indirecto.

²⁵¹ Una aproximación a esta cuestión puede obtenerse en CASASSAS I SIMÓ, Lluís (1983).

²⁵² PAREJA I LOZANO, Carles (1990, pág. 160).

Dentro de los objetivos de la ordenación territorial catalana, podemos destacar con NEL·LO I COLOM²⁵³ los denominados “espacios abiertos”, que constituyen uno de los grandes sistemas tratados en los planes territoriales catalanes y que lejos de ser considerados ámbitos residuales, estos espacios constituyen la matriz paisajística y ambiental básica del territorio regional.

De conformidad con esta pretensión, los espacios abiertos definidos en los instrumentos de ordenación territorial se integran en tres categorías:

- a) Suelos de protección especial, en los que se incluye los suelos que ya gozan de algún tipo de protección ambiental y los espacios que los interconectan. Estos suelos no son susceptibles, en ningún caso, de ser objeto de transformación y el régimen de usos y actuaciones autorizado sobre los mismos debe ser compatible con la preservación de sus valores ambientales y paisajísticos.
- b) Suelos de protección territorial, que abarcan suelos que, por sus características, requieren la adopción de importantes cautelas antes de proceder a su transformación, de modo que, en la mayoría de los casos, difícilmente podrán ser objeto de transformación posterior.
- c) Suelos de protección preventiva, integrados por suelos no urbanizables ordinarios que, siempre de acuerdo con las estrategias previstas en los planes para la extensión de los asentamientos pueden ser clasificados, si se considera oportuno, por el planeamiento urbanístico municipal como suelo urbanizable.

En lo relativo a la regulación urbanística en esta comunidad, actualmente se recoge básicamente en el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el

²⁵³ NEL·LO I COLOM, Oriol (2010, pág. 147).

que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo²⁵⁴. Para analizar el contenido de esta norma en relación con el suelo rural catalán, debemos partir con GIFREU FONT²⁵⁵ de lo que dispone su artículo 3, en el que se dispone que la sostenibilidad urbanística se logra a través de la armonización y el ajustamiento de las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales (en especial, del propio suelo) y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales en beneficio de la seguridad y el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Para esta autora, las finalidades nucleares que derivan del principio de desarrollo sostenible son, por una parte, la utilización del suelo en atención a su carácter de recurso natural no renovable y, por otra, la protección y gestión cuidadosa del medio ambiente y del patrimonio natural, preservando las funciones ecológicas del suelo, la mejora de la calidad ambiental, la gestión adecuada del paisaje para preservar los valores, la utilización racional de los recursos naturales y el fomento de la eficacia energética.

Por su parte, es el artículo 55 de la citada norma refundida el que establece que la ordenación del suelo en este ámbito se realiza mediante el planeamiento urbanístico general, que está integrado por los planes directores urbanísticos, por los planes de ordenación urbanística municipal y por las normas de planeamiento urbanístico, determinado a los segundos como los instrumentos por los que se establece la clasificación del suelo, aunque los primeros también pueden incluir consideraciones sobre este asunto en supuestos concretos²⁵⁶. Por su singularidad, cabe hacer mención específica de los planes directores urbanísticos, que según la autora antes citada²⁵⁷ tienen su origen remoto en los planes directores territoriales de coordinación, regulados en el TRLS1976 estatal. En su opinión, de entre todos los planes directores urbanísticos

²⁵⁴ Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña núm. 5686, de 5 de agosto de 2010 (BOE núm. 218, de 8 de septiembre de 2010).

²⁵⁵ GIFREU FONT, Judith (2017-b).

²⁵⁶ En la consideración del sistema de planeamiento urbanístico catalán no pueden obviarse las denominadas “directrices para el planeamiento urbanístico”, reguladas en los artículos 5 y siguientes del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo (Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña núm. 4682, de 24 de julio de 2006).

²⁵⁷ *Op. cit.* (2017-b).

aprobados en Cataluña, los que han tenido más proyección mediática por su incidencia en la autonomía local han sido, sin duda, los que afectan al sistema costero, además de los ordenadores de las áreas residenciales estratégicas. Al margen del buen criterio o del sentido común que hayan inspirado sus determinaciones, sobre estos planes gravita la sospecha de quebrar el principio de autonomía local reconocido constitucionalmente y, particularmente, el ejercicio legítimo de la competencia urbanística por parte de las entidades locales que se reconoce por la normativa vigente sobre régimen local.

Con respecto a la regulación de la normativa catalana sobre el suelo no urbanizable, cabe destacar que difiere en algunos aspectos de la del resto de comunidades analizadas, ya que no establece una tipología concreta de categorías en las que estructurar al suelo rural, limitándose a disponer una serie de criterios por los que el planificador debe identificar el terreno a incluir dentro del suelo no urbanizable. En concreto, el artículo 32 señala que deberán incluirse dentro del suelo no urbanizable, en primer lugar, los terrenos que el plan de ordenación urbanística municipal debe clasificar como no urbanizables por determinaciones externas al propio proceso planificador²⁵⁸. En segundo lugar, determina los terrenos que el plan de ordenación urbanística municipal debe considerar necesario clasificar como suelo no urbanizable por la concurrencia de los valores definidos por la legislación aplicable en materia de suelo, para garantizar la utilización racional del territorio y por el valor agrícola de los terrenos incluidos en indicaciones geográficas protegidas o denominaciones de origen. Finalmente, en tercer lugar, deberán incluirse igualmente como suelo no urbanizable los terrenos reservados para sistemas urbanísticos generales no incluidos en suelo urbano ni en suelo urbanizable.

²⁵⁸ Que puede ser: un régimen especial de protección aplicado por la legislación sectorial y por el planeamiento territorial que exija esta clasificación como consecuencia de la necesidad o la conveniencia de evitar la transformación de los terrenos para proteger el interés conector, natural, agrario, paisajístico, forestal o de otro tipo; las determinaciones de los planes directores aplicables al territorio o, en tercer lugar, la sujeción de los terrenos a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

En cualquier caso, de las determinaciones normativas sobre la clasificación del suelo no urbanizable que se contienen en la normativa catalana se aprecia que el legislador ha establecido un suelo especialmente protegido por consideraciones externas que debe ser apreciado por el planificador y, por otra parte, la posibilidad de que éste añada supuestos específicos de suelo con diferente grado de protección conforme a los criterios emanados del análisis territorial del propio proceso planificador²⁵⁹. Para AGUIRRE I FONT²⁶⁰ esta regulación plantea tanto vías regladas como discrecionales por las cuales un suelo puede devenir como no urbanizable, pero la elección de la vía de clasificación no es optativa por parte de la administración que debe justificarla de forma adecuada. Para ello el autor alude a la propia jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que admite la posibilidad discrecional del planeamiento de clasificar un suelo como no urbanizable, pero sin renunciar al control de la posible arbitrariedad en que haya podido incurrir la misma administración en su delimitación.

Al régimen del suelo no urbanizable catalán se refieren fundamentalmente los artículos 47 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto y 46 y siguientes del Decreto 305/2006, de 18 de julio, en los que se parte del reconocimiento del derecho de sus propietarios al uso, goce y disposición de acuerdo con su naturaleza rústica, bajo los imperativos derivados del principio de utilización racional de los recursos naturales y dentro de los límites establecidos por la legislación vigente y el planeamiento aplicable en cada caso²⁶¹. A partir de esta premisa, se establece la posibilidad de ejecutar actuaciones vinculadas a los usos tradicionales del entorno rural, así como la construcción de viviendas unifamiliares y otras actividades de carácter turístico y comercial que deban localizarse en suelo rural.

Junto con estas actuaciones, autorizables en función de su vinculación a los usos tradicionales del entorno rural, la normativa catalana admite la posibilidad

²⁵⁹ ARGULLOL MURGADAS, Enric (2007).

²⁶⁰ AGUIRRE I FONT, Josep M. (2017).

²⁶¹ Cfr. FONT MONCLÚS, Joan A. (2009).

de ejecutar actuaciones específicas con destino a actividades o equipamientos de interés público, que se tengan que emplazar en el medio rural. Estas actuaciones deben justificar debidamente que el ámbito de actuación no está sometido a un régimen especial de protección con el cual sean incompatibles por razón de sus valores, por la existencia de riesgos o por el hecho de estar sujeto a limitaciones o a servidumbres para la protección del dominio público. Asimismo, las actuaciones que se autoricen no tienen que disminuir de manera significativa la permeabilidad del suelo, ni tienen que afectar de manera negativa a la conectividad territorial.

A la tramitación procesal exigida por la normativa catalana para la autorización de las actuaciones en suelo no urbanizable se refiere el artículo 48 del Texto Refundido, en el que se dispone un procedimiento complejo (al estilo del resto de normativas autonómicas analizadas) para la aprobación de proyectos de actuaciones específicas de interés público, que exige la validación previa de los proyectos por la entidad local y, posteriormente, la aprobación definitiva por parte de la comisión territorial de urbanismo que correspondiente. Este procedimiento se extiende por determinación del artículo 49 de la citada norma a los proyectos de actividades y de construcciones directamente vinculadas a la explotación de recursos naturales, de nuevas construcciones destinadas a vivienda familiar o alojamiento de trabajadores temporeros, la apertura o recuperación de vías de acceso, caminos y atajos, las estaciones de suministro de carburantes y de prestación de otros servicios de la red viaria, las construcciones auxiliares destinadas a la actividad de turismo rural y, finalmente, a cualquier otra actuación que afecte a restos arqueológicos de interés declarado, acuíferos clasificados, zonas vulnerables o zonas sensibles declaradas de conformidad con la legislación vigente, yacimientos paleontológicos o puntos geológicos de interés.

Como sostiene GONZÁLEZ I BALLESTEROS²⁶² el régimen de doble aprobación establecido por la normativa catalana en estos supuestos, comporta

²⁶² GONZÁLEZ I BALLESTEROS, Josep (2004).

el ejercicio de las competencias respectivas concurrentes en el proceso de autorización de los diferentes proyectos, según la articulación descrita en la propia redacción del texto legal. Por lo tanto, las entidades locales afectadas no pueden aprobar definitivamente los proyectos sometidos a este trámite específico, pero sí acordar su denegación en el momento de su consideración previa, debido a que la aprobación definitiva atribuida a la Generalidad de Cataluña no supone una competencia para adoptar toda resolución, sino únicamente para disponerla cuando sea afirmativa a la pretensión actuada previamente por el Ayuntamiento correspondiente.

9. Extremadura.

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Extremadura, debemos aludir recientísima Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura²⁶³, norma en la que se contiene el grueso de la normativa urbanística y de planificación territorial de esta región. Esta nueva regulación presenta como novedad destacable la introducción del criterio de sostenibilidad como elemento consustancial a la ordenación territorial y el urbanismo de esta Comunidad Autónoma. En concreto, su artículo 10 formula los criterios de ordenación sostenible, en su vertiente territorial, ambiental y de cohesión social, identificando los que denomina como de sostenibilidad, movilidad y accesibilidad, conservación del patrimonio cultural, eficiencia energética y perspectiva de género²⁶⁴.

A partir de estas consideraciones, en esta norma se contiene la regulación de la ordenación del territorio de Extremadura en sus artículos 13 y siguientes, en los que se disponen como instrumentos propios de esta materia a las

²⁶³ Diario Oficial de Extremadura núm. 250, de 27 de diciembre de 2018. Viene a sustituir a la anterior Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

²⁶⁴ A los que añade la exigencia de participación social, estableciendo expresamente que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística fomentarán la participación de toda la ciudadanía en el proceso de redacción, mediante la información y debate de las necesidades de los distintos grupos sociales.

Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales con carácter general, junto con los Planes de Suelo Rústico y los Planes Especiales de Ordenación del Territorio con carácter de desarrollo²⁶⁵. Los instrumentos incluidos en esta relación, definida con criterios de ordenación jerárquica, una vez aprobados vinculan conforme al alcance de sus prescripciones tanto a los de nivel inferior como a los instrumentos de planificación urbanística, sin que por ello puedan incorporar determinaciones correspondientes a éstos.

Dentro de este elenco de instrumentos de ordenación territorial CAMPESINO FERNÁNDEZ²⁶⁶ destaca a las Directrices de Ordenación Territorial, como documento de rango superior y carácter vinculante, encargado de la definición del modelo de organización y estructuración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y cuyas determinaciones vinculan a los restantes instrumentos de ordenación territorial y urbanística, tanto públicos como privados. Sus fines se concretan en la definición del marco territorial para la coordinación e integración de las políticas sectoriales de las Administraciones Públicas, en la formulación de las determinaciones estratégicas de ordenación y ocupación del territorio por las actividades económicas y sociales, y en la distribución equilibrada de estos procesos en sus emplazamientos.

Para CORCHERO PÉREZ²⁶⁷ la normativa extremeña tiene por objeto la regulación integral de la ordenación del territorio y de la ordenación de la actividad urbanística, desde el entendimiento de ambas como una realidad unitaria, aunque sometida a distintos niveles competenciales. Bajo este prisma, el gobierno del territorio se traduce en una única función, por más que el desarrollo de ésta exija intervenciones desde perspectivas distintas, más estratégicas y organizativas unas y más concretas y de directa y detallada regulación e intervención otras. De ahí que se establezca y defina, de manera

²⁶⁵ A diferencia de la regulación anterior, la nueva ley extremeña define a los Proyectos de Interés Regional como instrumentos de intervención directa, por lo que al menos formalmente elimina de ellos su componente de ordenación (aunque ciertamente los encuadra en el mismo artículo 13).

²⁶⁶ CAMPESINO FERNÁNDEZ, Antonio José (2010, pág. 571).

²⁶⁷ CORCHERO PÉREZ, Miguel (2015).

diferenciada, el conjunto de instrumentos, de ordenación territorial y de ordenación de la actividad urbanística, a través de los cuales debe desarrollarse la aludida función y producirse, en definitiva, el gobierno del territorio.

Por su relación con la materia del presente trabajo, debemos realizar una mención específica a los nuevos Planes de Suelo Rústico, que se definen como instrumentos de desarrollo de los Planes Territoriales para la ordenación pormenorizada del suelo rústico de todos o parte de los municipios de un Plan Territorial por ámbitos contiguos, con la finalidad de asegurar la protección de interés supramunicipal en la conservación del paisaje, de los recursos naturales, de los bienes de dominio público y del patrimonio cultural, conforme a lo establecido en esta ley para la ordenación territorial. De acuerdo con esta afirmación del artículo 27.1 de la Ley, se constata que estos instrumentos deben de alcanzar en un futuro un rol clave en la ordenación del suelo rural extremeño y, por añadidura, en la delimitación de sus distintos ámbitos sujetos a especial protección.

Conforme a la nueva configuración, la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, se refiere a los instrumentos de planificación urbanística en sus artículos 44 y siguientes, disponiendo que esta función se debe desarrollar a través de los Planes Generales Municipales, como instrumentos de planificación general, junto con sus instrumentos complementarios, denominados Planes Especiales y Catálogos. A su vez, la nueva norma extremeña incluye como instrumentos de desarrollo a los Planes Parciales, Estudios de Detalle, Ordenanzas Municipales y Normas Técnicas de Planeamiento. De este modo, la nueva regulación eleva a la condición de instrumentos de desarrollo a elementos que ya se contenían en la normativa anterior, que si bien no ostentaban tal consideración nominal, materialmente cooperaban y complementaban a la ordenación urbanística vigente²⁶⁸.

²⁶⁸ Antes se denominaban Criterios de Ordenación Urbanística y las Ordenanzas Municipales de Policía de la Edificación y de la Urbanización. *Vid.* CORCHERO PÉREZ, Saturnino (2011) y SÁNCHEZ PÉREZ, Lucía (2012).

La referencia a la clasificación del suelo en esta Comunidad Autónoma se contiene en el artículo 6 de la Ley, que establece las tres clases de suelo existentes en su ámbito territorial, adoptando la nomenclatura de suelo urbano, urbanizable y rústico, por lo que opta por adoptar la nomenclatura que en su día adoptó la LS1956 y que cada vez se utiliza en más normativas regionales, cambiando por tanto la anterior denominación de suelo no urbanizable que se usaba en la ley de 2001.

Por lo que respecta al tratamiento del suelo rústico en Extremadura, el artículo 6.4 de la nueva ley establece expresamente que se configura como la categoría básica del conjunto del suelo municipal, integrado por los terrenos no clasificados como suelo urbano o suelo urbanizable, bien sea porque su transformación urbanística resulte innecesaria o inapropiada, o por la presencia de ciertas características o valores.

A partir de esta configuración inicial, el artículo 9 dispone que a través de los Planes Generales Municipales o de los Planes de Suelo Rústico, se deberán delimitar las distintas categorías en las que se distribuya el suelo rústico de cada término municipal, delimitando igualmente sus zonas de afección. Conforme a este criterio, la nueva regulación establece las categorías de suelo rústico protegido, áreas de suelo rústico que, de forma motivada, deben ser objeto de protección de valores existentes tales como ecológicos, naturales, paisajísticos, culturales y otros análogos; suelo rústico restringido, los terrenos que, de forma motivada y objetiva, son vulnerables a distintos tipos y categorías de riesgos por lo que deben evitarse o limitarse la implantación de usos, actividades y edificaciones y los posibles desarrollos urbanísticos; y de asentamiento tradicional, formado por áreas de suelo rústico constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger para preservar formas tradicionales de ocupación humana del territorio²⁶⁹.

²⁶⁹ Con independencia de la categorización y de forma superpuesta, los planes que ordenen el suelo rústico establecerán las zonas de afección con limitaciones de usos o trámites específicos por la existencia de áreas en las que legislación sectorial otorga protección

De la redacción de la nueva normativa podemos extraer algunas conclusiones, comenzando por señalar que la actual regulación parece establecer una categoría de suelo rústico común, conformada por los suelos innecesarios o inapropiados para el desarrollo urbano y que no cuenten con valores o riesgos que los hagan merecedores de ostentar una categoría de las específicamente dispuestas en la relación del artículo 9, aunque no la delimite expresamente²⁷⁰. No obstante, de la redacción del punto 2.b de este artículo puede obtenerse una interpretación diferente y determinar que el suelo rústico restringido colmataría el ámbito de suelos rurales extremeños.

En segundo lugar, y en abundamiento a lo anterior, cabe añadir que tras el análisis de la nueva regulación no queda netamente definida la relación de suelos especialmente protegidos, al existir algunas cuestiones controvertidas que requieren una interpretación adicional. En principio, parece que los suelos rústicos protegidos tendrían esta consideración legal por su propia denominación, pero la cuestión se complica con la definición de los suelos restringidos, que parece que pueden contener tipos diversos. En todo caso, dada la novedad de la norma extremeña, sin duda de forma progresiva se irán definiendo estas cuestiones, tanto con la práctica de los distintos procesos de planificación que se vayan aprobando bajo su vigencia, como por las decisiones judiciales que vayan conformando los límites legales de cada tipo de suelo.

No obstante, entiendo procedente efectuar una consideración sobre el ámbito de los suelos protegidos de la nueva regulación, relativa a su consideración a efectos de la posible limitación temporal de las actuaciones irregulares ejecutadas sobre ellos. En concreto, el artículo 179 establece que las medidas de restauración de la legalidad urbanística a adoptar por la Administración ante actuaciones ilegales no se encuentran sometidas al plazo general de seis años

específica al patrimonio natural o cultural, o por la existencia de bienes de dominio público y sus zonas de protección (art. 9.3).

²⁷⁰ Vid. FERNÁNDEZ FERRERAS, Carlos (2004).

en los casos de terrenos declarados como espacios naturales protegidos, los pertenecientes a la Red Natura 2000, el dominio público y sus zonas de servidumbre, afección o policía y los bienes inventariados o declarados de interés cultural²⁷¹. Por lo tanto, según esta nueva regulación, los suelos clasificados como rústicos de especial protección pero no incluidos en estos espacios naturales no mantienen esta consideración, por lo que las actuaciones irregulares ejecutadas en ellos pueden consolidarse por el mero trascurso del tiempo. Con ello se establece una diferenciación muy importante en el régimen aplicable a estos tipos de suelo, puesto que en parte de ellos se limita de forma muy evidente su régimen de protección, sobre todo ante la posible ausencia de potestad de reacción administrativa ante construcciones irregulares.

Aunque los posibles efectos no deseados de esta regulación pueden verse modulados en gran medida por la no limitación que el artículo 179.2 dispone expresamente para las parcelaciones en todo tipo de suelo rústico²⁷², lo cierto es que esta omisión puede dar lugar a vinculaciones de gran calado, como puede ser la relativa a las órdenes judiciales de demolición, que se pueden ver limitadas por esta posible regularización temporal. Al contrario, también puede destacarse la ampliación de esta no limitación del plazo para ejercer las medidas de restauración de la legalidad a ámbitos hasta ahora no sometidos a esta vinculación permanente, como son las zonas de servidumbre, afección y policía del dominio público que, salvo que se localizaran en suelos protegidos, hasta ahora no ostentaban esta consideración legal.

Por lo que respecta al régimen de uso del suelo rústico, que se contiene en los artículos 64 y siguientes de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, podemos destacar con CARRODEGUAS MÉNDEZ²⁷³ pretende superar la estricta

²⁷¹ Además de las realizadas sobre terrenos calificados como sistemas generales, zonas verdes o espacios libres públicos.

²⁷² Con lo que, al menos, en algunas de las actuaciones más graves sobre el entorno rural, como son las parcelaciones irregulares, la Administración competente podrá ejercitar las medidas de restauración de la legalidad sin limitación temporal.

²⁷³ CARRODEGUAS MÉNDEZ, Roberto (2018).

consideración de usos y actividades propias de la naturaleza tradicional del suelo rústico. Para ello junto a los usos agropecuarios, forestales y cinegéticos que tradicionalmente reconoce la normativa urbanística a este tipo de suelos, se fomenta la promoción de otros aprovechamientos vinculados al territorio y compatibles con sus valores como medio de generar riqueza colectiva a largo plazo, como son los de transformación de productos de la explotación de los recursos naturales y las actividades compatibles como son el alojamiento rural, las actividades deportivas al aire libre, culturales y educativas, el turismo rural, la formación e investigación, la hostelería y sus servicios auxiliares imprescindibles.

Para ello, la nueva normativa establece un sistema gradual de autorización de los usos del suelo rústico, distinguiendo entre usos naturales, vinculados, permitidos, autorizables y los prohibidos. En función de cada tipo de uso se dispone la no existencia de control urbanístico para los usos naturales²⁷⁴; la licencia o comunicación municipal para los usos vinculados; la licencia municipal con calificación previa para los usos permitidos; y, finalmente, la licencia municipal previa calificación autonómica para los usos autorizables.

Como cuestiones más destacables del régimen del suelo no urbanizable de esta Comunidad Autónoma podemos resaltar con CORCHERO PÉREZ²⁷⁵ la inclusión de algunas de las novedades introducidas por la reforma normativa realizada en 2015, que en síntesis se centran en facilitar los proyectos que impliquen la rehabilitación de edificaciones tradicionalmente vinculadas al medio rural y condicionar la calificación urbanística a la obtención de los correspondientes informes o resoluciones sectoriales favorables, para evitar dilaciones en el procedimiento.

²⁷⁴ Según el artículo 67 se consideran usos naturales la explotación agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola o análoga, conforme a la naturaleza del terreno, sin incurrir en transformación del mismo y empleando medios técnicos ordinarios, así como los cultivos relacionados con el desarrollo científico agropecuario.

²⁷⁵ CORCHERO PÉREZ, Miguel (2015).

Finalmente, como se ha apuntado al hacer referencia al relacionar los tipos de suelo rústico que contiene esta nueva normativa extremeña, se puede destacar la regulación de los usos residenciales rurales que se incluye. Por un lado, la Ley hace referencia al uso residencial autónomo, que puede considerarse tanto permitido como meramente autorizable en función de la forma en la que se disponga en el planeamiento vigente o en ausencia de este y que, en principio, no se exige para su autorización la acreditación de su vinculación a los usos naturales del entorno.

Por otro lado, se incluye una regulación específica de los asentamientos en suelo rústico, definidos por el artículo 71 como el conjunto de edificaciones, construcciones o instalaciones que presenta unos indicadores, tales como densidad u ocupación, superiores a los estándares de sostenibilidad territorial establecidos para el suelo rústico siendo, en cualquier caso, inferiores a los estándares de sostenibilidad urbana. En defecto de estándares, el criterio determinante será el hecho de que estas edificaciones, construcciones o instalaciones, manifiesten un riesgo de formación de nuevo tejido urbano. Los correspondientes instrumentos de planificación podrán prever la creación de asentamientos en suelo rústico para el fomento del desarrollo rural y la economía verde y circular, delimitando los correspondientes sectores y las condiciones para su desarrollo, que en ningún caso pueden conllevar la transformación urbanística del ámbito ni exceder de la estricta dotación de infraestructuras, suficiencia sanitaria, accesibilidad y un impacto ambiental admisible.

10. Galicia.

En Galicia actualmente se regulan las materias de ordenación territorial y el urbanismo en normas diferenciadas, a semejanza de lo que sucede en el caso andaluz y en otros como el analizado anteriormente de Castilla y León. En concreto, la ordenación territorial gallega se regula en la Ley 10/1995, de 23 de

noviembre, de ordenación del territorio de Galicia²⁷⁶, en cuyo artículo 4 se dispone que la ordenación territorial de esta Comunidad Autónoma se realizará a través de las Directrices de Ordenación del Territorio, los Planes Territoriales Integrados, los Programas Coordinados de Actuación, los planes y proyectos sectoriales y, finalmente por los planes de ordenación del medio físico. Las Directrices de Ordenación Territorial, que han de ser objeto de tratamiento singularizado en los instrumentos de planificación territorial que se regulan en la propia norma, deben contener entre otras cuestiones, la delimitación de las áreas de protección que queden sustraídas al desarrollo de las actividades urbanas, para ser destinadas a la preservación o explotación de los recursos naturales, atendiendo a su valor cultural, social o económico y estableciendo la prioridad de dicho destino. Su vinculación dependerá del alcance concreto con el que se expresen sus determinaciones, como señala el artículo 9 de la propia norma.

Como destacan LOIS GONZÁLEZ y ALDREY VÁZQUEZ²⁷⁷, la pieza básica del desarrollo de la ordenación territorial en esta Ley es la implementación de los instrumentos de planificación, ejecución y coordinación y, de forma preferente, las Directrices de Ordenación del Territorio, que tienen vocación de englobar las actuaciones con incidencia en el espacio gallego, reconociendo su estructura y la diversidad de sus funciones. Mediante su formulación, se propone una acción territorial integral, caracterizada por la necesidad de equilibrio y armonía, la calidad ecológica y el aprovechamiento de las potencialidades regionales.

Con arreglo a lo dispuesto en estas Directrices de Ordenación Territorial y el resto de documentos de esta naturaleza, los instrumentos de planeamiento urbanístico definidos en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia²⁷⁸ han de establecer la clasificación del suelo de sus concretos ámbitos

²⁷⁶ Diario Oficial de Galicia núm. 233, de 5 de diciembre de 1995 (BOE núm. 11, de 12 de enero de 1996).

²⁷⁷ LOIS GONZÁLEZ, Rubén Camilo y ALDREY VÁZQUEZ, José Antonio (2010, pág. 598).

²⁷⁸ Diario Oficial de Galicia núm. 34, de 19 de febrero de 2016 (BOE núm. 81, de 4 de abril de 2016).

geográficos de aplicación, incluyendo la identificación y delimitación de las áreas de suelo rústico (apartándose así, al igual que en otros casos como el de Castilla y León, de la discutida denominación del suelo rural como “no urbanizable”) y su categorización en función de su concreto régimen de protección²⁷⁹. Según el artículo 45 de la Ley, la ordenación urbanística se llevará a cabo a través del Plan básico autonómico, los planes básicos municipales y los planes generales de ordenación municipal, así como a través de sus instrumentos urbanísticos de desarrollo, elementos que forman la estructura de planificación del territorio gallego en esta materia.

Como destacan FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, PALEO PAZ y CASTRILLÓN MARTÍNEZ²⁸⁰ la actual normativa gallega introduce como novedad dos figuras sin antecedentes conocidos en el ámbito de la normativa autonómica, como son el Plan básico autonómico y los Planes básicos municipales, definido el primero de ellos como el instrumento a través del que se pretende delimitar, en el ámbito de toda la Comunidad Autónoma, las afecciones derivadas de la legislación sectorial e identificar los asentamientos de población existentes.

Este documento de alcance regional ha sido formulado mediante el Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan básico autonómico de Galicia²⁸¹, manifestando en su exposición de motivos que viene a reflejar los ámbitos de afección que establece la normativa sectorial de aplicación sobre el territorio, tanto autonómica como estatal. Así, en palabras del propio Decreto, desde la perspectiva de la normativa sectorial el Plan básico autonómico constituye un documento de referencia en cuanto refleja las afecciones y zonas de protección reguladas por la respectiva normativa sectorial vigente, en un único conjunto de planos sobre la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma.

²⁷⁹ Cfr. MEILÁN GIL, José Luis (2009).

²⁸⁰ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, María José; PALEO PAZ, Héctor y CASTRILLÓN MARTÍNEZ, Daniel (2016).

²⁸¹ Diario Oficial de Galicia núm. 162, de 27 de agosto de 2018.

En todo caso, las afecciones sectoriales que se reflejan en el Plan básico autonómico tienen carácter declarativo, sin eficacia normativa, prevaleciendo en caso de discrepancia, las disposiciones y afecciones derivadas de la respectiva legislación sectorial, estatal o autonómica, sobre la información reflejada en la cartografía del Plan básico autonómico, por lo que ni clasifica ni categoriza el suelo a los efectos urbanísticos. Por otra parte, el Plan básico autonómico incorpora las determinaciones de los diferentes instrumentos de ordenación del territorio aprobados de conformidad con la legislación de ordenación del territorio de Galicia, de manera que resulte clara su incidencia sobre cada zona del ámbito autonómico.

En desarrollo de este Plan básico autonómico se deben elaborar los planes básicos municipales dirigidos a los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes que no cuenten con un instrumento de planeamiento general. Estos planes se configuran como instrumentos de ordenación para un término municipal completo y tienen por objeto la delimitación de los núcleos rurales existentes e identificados en el Plan básico autonómico y de los terrenos que reúnan los requisitos exigidos para ser clasificados como suelo urbano consolidado, además de contemplar la categorización del suelo rústico establecida en el Plan básico autonómico.

Ambos instrumentos constituyen una ordenación básica del territorio gallego, cuya formulación, tramitación y aprobación corresponde a la Comunidad Autónoma y en cuyo proceso de gestación la colaboración y participación de los Ayuntamientos se limita a la emisión de un informe. No obstante esta escasa participación de las entidades locales en su formulación, se prevé que dichos planes permanezcan vigentes hasta que surjan iniciativas o razones determinantes de una mayor complejidad urbanística que aconsejen la formulación de un Plan General de Ordenación Municipal por el respectivo municipio.

Del análisis de ambas figuras se desprende que es el interés de dotar de seguridad jurídica a aquellos Ayuntamientos de escasa población, el aspecto que se sitúa en la base de esta novedosa previsión normativa, aunque se le pueda achacar la posible conculcación de la autonomía local al invadir posibles competencias de planificación urbanística reservadas a las entidades locales. Esta contingencia ha sido puesta de manifiesto, entre otros, por PENSADO SEIJAS²⁸² al concluir que la potestad de planeamiento respecto a los Ayuntamientos incide en uno de sus elementos básicos estructurales, como es su territorio, como bien indican entre otros el artículo 11 de la LRBRL. Conforme a ello, esta facultad alcanza una dimensión fundamental en las entidades locales, cuya intromisión competencial, a juicio de este autor, quebranta el principio de Autonomía Local, recogido expresamente en el denominado bloque de la constitucionalidad. Para este autor, una mejor solución sería articular los medios coactivos y de fomento con que cuenta la Administración autonómica, para que los Ayuntamientos elaboraran y aprobaran sus propios instrumentos de planeamiento urbanístico general.

Entrando a considerar la regulación material de la normativa gallega, cabe destacar que en el tratamiento del suelo rústico que se contiene en la actual normativa urbanística debemos partir de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley, que establece una calificación bastante tradicional del suelo rústico. En concreto el citado artículo requiere en su punto segundo que los instrumentos de planificación diferencien entre el suelo rural de protección ordinaria (general o común) y el de especial protección, que es objeto de desarrollo singularizado en el artículo 34, estableciéndose sobre el mismo una especificación derivada no tanto por el medio por el que se otorga esta protección especial (normativa sectorial o planeamiento), sino principalmente por el concreto valor predominante que determina su inclusión en este régimen de protección suplementaria²⁸³.

²⁸² PENSADO SEIJAS, Alberto (2016).

²⁸³ Cfr. BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2001); FERNÁNDEZ FERRERAS, Carlos (2004-b).

Esta categorización en función a los valores específicos a proteger en cada tipo de suelo no es una característica exclusiva de la regulación gallega, ya que como se ha visto anteriormente el régimen de la normativa extremeña es similar, pero supone una exigencia adicional al planificador urbanístico, ya que en su diagnóstico de los elementos del suelo por los que debe ser sometido a una protección suplementaria a la general debe determinar expresamente el valor o valores preponderantes en el territorio. Esta identificación será evidentemente más sencilla en el caso de los ámbitos delimitados por la normativa sectorial aplicable, pero supondrá un elemento de mayor complejidad cuando los valores específicos del suelo sean apreciados por el propio instrumento, requiriéndose al menos en teoría una exigencia adicional sobre la fase de diagnóstico de las condiciones del suelo y su entorno. A esta exigencia se refiere expresamente en el punto tercero del artículo 34, al señalar expresamente que:

“Los ayuntamientos que durante la elaboración de su planeamiento y como consecuencia del estudio detallado observasen ámbitos que, pese a no contar con protección sectorial, contienen valores merecedores de especial protección podrán otorgarles tal categorización, previa justificación adecuada y conformidad expresa de la administración que ostente la competencia sectorial”.

A lo anterior cabe añadir otra consideración que refuerza el papel de la fase de diagnosis que requiere la elaboración del planeamiento urbanístico gallego, que le permite “requerir” la exclusión de determinados ámbitos del suelo especialmente protegido, incluso los que deberían formar parte de esta clase de suelo por determinarlo así la normativa sectorial. En estos casos, en los que conforme señala el artículo 34.5 concurra una causa prioritaria para el desarrollo urbanístico “racional” del municipio, podrán ser excluidos de forma justificada siempre que se cuente con informe favorable del órgano que ostente la competencia sectorial correspondiente. Evidentemente, esta justificación requiere que la fase de análisis y diagnóstico de los valores predominantes y de los requerimientos del desarrollo racional del municipio se realice de forma muy exigente, dado que debe acreditarse la prioridad de un desarrollo urbanizador sobre un régimen de protección fundamentado en la presencia de

valores inherentes al suelo en su realidad actual, cuestión que se antoja bastante complicada y objeto de un análisis muy pormenorizado.

En cuanto al régimen aplicable al suelo rural de esta Comunidad Autónoma, puede destacarse que en el artículo 35 de la Ley se regulan los usos y actividades “admisibles” en suelo rústico, que con carácter general se autorizan mediante la sola obtención de la licencia urbanística otorgada por el Ayuntamiento correspondiente. No obstante, en determinados casos, esta autorización requiere la previa tramitación de un procedimiento adicional, regulado en el artículo 36, por el que se obtenga la autorización sectorial o del órgano autonómico correspondiente. Estos supuestos son los relativos a actuaciones sobre suelos especialmente protegidos o, de forma singular, los proyectos de construcciones destinadas a usos residenciales vinculados a la explotación agrícola o ganadera y las construcciones de naturaleza artesanal o de reducida dimensión que alberguen actividades complementarias de primera transformación, almacenamiento y envasado de productos del sector primario, siempre que guarden relación directa con la naturaleza, extensión y destino de la finca o explotación del recurso natural.

Finalmente, sobre esta normativa pueden realizarse algunas consideraciones adicionales, como es en primer lugar la prohibición de la autorización de actuaciones en suelo rural de carácter industrial o comercial, salvo las expresa y específicamente relacionadas en el citado artículo 35, con lo que se restringe de modo efectivo el uso del suelo rural para fines no vinculados a su naturaleza tradicional y, en segundo lugar, la posibilidad de efectuar construcciones y rehabilitaciones destinadas al turismo que sean potenciadoras del medio donde se ubiquen, así como construcciones e instalaciones para equipamientos y dotaciones públicos o privados, previa aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones, salvo que la actuación pudiera encuadrarse en los supuestos de las edificaciones existentes de carácter tradicional.

Conforme a este último inciso, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, RECAREY LIÑARES y CASTRILLÓN MARTÍNEZ²⁸⁴ destacan que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley, las edificaciones tradicionales existentes en cualquier categoría de suelo de núcleo o de suelo rústico, podrán ser destinadas a usos residenciales, terciarios o productivos, a actividades turísticas o artesanales y a pequeños talleres y equipamientos, previa obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística, sin necesidad de cumplir los parámetros urbanísticos de aplicación (salvo el límite de altura) y podrán ser rehabilitadas, reconstruidas y, por razones justificadas, incluso ampliadas en volumen independiente, sin superar el 50 % del volumen originario de la edificación tradicional. En cualquier caso, deberán mantener sus características esenciales con respecto a la propia edificación, del lugar en que se ubica y de su tipología originaria.

A estos efectos, se considerarán edificaciones tradicionales aquellas existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, estatal de suelo, con lo que se fomenta el mantenimiento de las construcciones realizadas conforme a los parámetros reguladores del suelo rural vigentes hasta la reforma del urbanismo español de aquel año.

11. La Rioja.

La Comunidad Autónoma de La Rioja opta actualmente por regular la ordenación del territorio y el urbanismo en una sola norma, concretamente en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja²⁸⁵, recientemente modificada por la Ley 3/2019, de 18 de marzo²⁸⁶. En su artículo 15 se contienen los instrumentos de ordenación territorial aplicables sobre el espacio de esta región uniprovincial, entre los que destacan por su

²⁸⁴ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, María José; RECAREY LIÑARES, Noelia y CASTRILLÓN MARTÍNEZ, Daniel (2016).

²⁸⁵ Boletín Oficial de La Rioja núm. 59, de 4 de mayo de 2006 (BOE núm. 123, de 24 de mayo de 2006).

²⁸⁶ BOE núm. 74, de 27 de marzo de 2019.

función de análisis y propuesta de ordenación espacial la denominada Estrategia Territorial de La Rioja y las Directrices de Actuación Territorial²⁸⁷.

La propia norma riojana establece que las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio previstos tendrán carácter meramente orientativo o vinculante, pudiendo éstas, a su vez, ser vinculantes sobre el territorio, para la fijación de su régimen jurídico, directa e inmediatamente aplicables al ámbito a que afecten, que prevalecerán sobre las previsiones contrarias del planeamiento urbanístico local; o, en otro caso, vinculantes para la planificación, que no serán de aplicación directa e inmediata sobre el territorio, pero que vincularán directamente a los instrumentos de planeamiento local, que deberán adaptarse a sus determinaciones en su elaboración, aprobación, modificación o revisión, en el plazo que se señale. Como expone SANTAMARÍA ARINAS²⁸⁸ estos instrumentos se encuentran sometidos a evaluación ambiental en su procedimiento de elaboración.

Por su parte, la ordenación urbanística integral de los municipios de esta Comunidad Autónoma se realiza a través del Plan General Municipal, que conforme dispone el artículo 61 de la Ley de 2006, deben clasificar el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente, definir los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y, en tercer lugar, establecer las determinaciones orientadas a promover su desarrollo y ejecución. Conforme a lo indicado anteriormente, la norma dispone expresamente que de existir instrumentos de ordenación territorial, los Planes Generales Municipales deberán redactarse teniendo en cuenta las determinaciones y directrices establecidas en aquellos, con el alcance que en cada caso se establezca. En la misma forma que en el resto de normas autonómicas analizadas, el planeamiento general despliega sus efectos en la práctica directamente o, en otro caso, a través de los instrumentos de desarrollo que relaciona el artículo 74 de la Ley.

²⁸⁷ A los que se les suman las Zonas de Interés Regional y los Proyectos de Interés Supramunicipal.

²⁸⁸ SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2006).

En lo referente al tratamiento del suelo no urbanizable, la normativa riojana asume una terminología algo confusa, debido a que establece dos tipos fundamentales denominados como suelo no urbanizable genérico y suelo no urbanizable “especial”. En este segundo tipo, en el que sin duda debemos entender comprendidas las categorías de suelo rural sometido a especial protección en esta región, se incluyen los suelos que se encuentren sometidos a algún régimen de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los distintos instrumentos de ordenación territorial o la legislación sectorial; en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales; los terrenos cuyas características geotécnicas o morfológicas desaconsejen su destino a aprovechamientos urbanísticos para evitar riesgos ciertos de erosión, hundimiento, inundación o cualquier otro tipo de calamidad; y, en tercer lugar, los sometidos a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público cuando las leyes que los establecen así lo exijan o excluyan cualquier uso urbano de los mismos.

En el caso del suelo no urbanizable genérico, el artículo 46 de la ley riojana establece que deberán incluirse aquellos en los que concurra alguno de los valores referidos en la categoría de suelo especial o que cuenten con un significativo valor agrícola, forestal o ganadero o con riquezas naturales, justificando debidamente dichas circunstancias, y excepcionalmente y con igual justificación, aquellos que por su ubicación y características o por los costes desproporcionados que exigiría su aprovechamiento urbanístico, resulten inadecuados para el desarrollo urbano. En este caso parece que el primer tipo de suelo definido como genérico podría hacer referencia al suelo protegido por el planeamiento urbanístico, no solo por ser el propio instrumento el que lo identifique, sino principalmente porque en el mismo se apreciarían valores que deben motivar la especial protección del suelo, en base a criterios reconocidos doctrinal y jurisprudencialmente como es el de la naturaleza reglada del suelo especialmente protegido, al que se hará cumplida referencia más adelante en este trabajo.

Por lo tanto, cabe concluir que en contra de lo que pudiera parecer por la denominación que utiliza la norma riojana, el suelo rural común de esta región (entendiendo por tal el que presenta una protección general por su condición rural) quedaría reservado para el segundo tipo de suelo genérico, debido a que el primero de los supuestos parece englobar una categoría específica de suelo a proteger especialmente por el propio instrumento de planificación urbanística²⁸⁹. No obstante, debemos entender que la determinación con la que el planeamiento aplicable delimite los correspondientes ámbitos de suelo no urbanizable, será la que en definitiva defina el alcance de la protección atribuida a estos suelos.

En lo que respecta al suelo no urbanizable genérico, como afirma SÁNCHEZ GOYANES²⁹⁰ es el medio viable para clasificar terrenos como suelo no urbanizable, aunque no concurre en ellos valor específico alguno, sino simplemente como una técnica al servicio de una estrategia más amplia de encauzamiento racional del proceso urbanizador, en consonancia con los postulados, cada vez más vinculantes, de los principios de utilización racional de los recursos naturales y de sostenibilidad.

En cuanto al régimen aplicable al suelo no urbanizable de esta Comunidad Autónoma, los propietarios tendrán derecho de disfrutar de sus terrenos de acuerdo con la naturaleza propia de los mismos, para lo que deberán ser destinados a explotaciones acordes con la utilización racional de los recursos naturales. Las actividades y usos que excedan de ese destino natural de los terrenos estarán sujetos, como regla general, a la obtención de título

²⁸⁹ La propia terminología utilizada por el artículo 46.a) de la norma riojana parece avalar esta consideración, debido a que equipara los valores identificados en el terreno a los establecidos por el artículo 45 para el suelo no urbanizable especial o, en otro caso, determina que son “significativos” valores agrícolas, forestales, ganaderos o riquezas naturales, los motivos que deben fundamentar la inclusión del territorio en esta categoría de suelo, debiendo justificar adecuadamente esta decisión. Como veremos más adelante, esta definición se equipara irremediabilmente con la terminología generalmente aceptada para la delimitación del suelo no urbanizable sujeto a especial protección.

²⁹⁰ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2009).

administrativo habilitante, adicional a la preceptiva licencia urbanística municipal (arts. 47 y ss.).

12. Comunidad de Madrid.

En el caso de la Comunidad de Madrid, la normativa sobre ordenación territorial y suelo se presenta actualmente contenida en leyes diferenciadas, a semejanza de lo que sucede en Andalucía y otras regiones españolas. En concreto, la normativa de ordenación territorial se contiene en la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo²⁹¹, en la que se delimitan los ámbitos de actuación de los distintos instrumentos planificación territorial, entre los que se encuentran el denominado Plan Regional de Estrategia Territorial y los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural.

Por lo que respecta al primero de ellos, junto con el resto de competencias que suelen atribuirse a un instrumento de ordenación territorial de carácter general y estructural, el artículo 16.1.2 de la norma madrileña le atribuye expresamente la competencia para la delimitación de los espacios naturales y rurales que deban ser preservados del proceso de urbanización y cuyo régimen normativo puede ser desarrollado por los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural, como instrumentos de culminación del proceso planificador territorial en lo que respecta al suelo de naturaleza rural en esta Comunidad Autónoma.

Para VALENZUELA RUBIO²⁹² la mayor novedad de la Ley era la propuesta de diseño del gobierno del territorio integrando en un esquema unitario la ordenación del territorio y el urbanismo en sentido estricto, como una competencia compartida por la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos. Para ello, en palabras del propio autor, se optaba por utilizar la escala territorial

²⁹¹ Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 86, de 11 de abril de 1995 (BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1995).

²⁹² VALENZUELA RUBIO, Manuel (2010, pág. 111).

como ámbito privilegiado para la actividad planificadora, teniendo como figura preponderante el citado Plan Regional de Estrategia Territorial, al que se encomendaba la responsabilidad de establecer la organización y estructura del territorio, la definición de sus objetivos estratégicos y la elaboración del marco de referencia de todos los demás instrumentos o planes de ordenación territorial y de planeamiento municipal. Además, se ponía en manos de la Administración autonómica, junto a las competencias sectoriales, la posibilidad de impulsar acciones estratégicas en aspectos tales como las magnitudes de desarrollo, la ocupación del suelo, la compatibilidad intermunicipal o los valores ambientales.

Al igual que en el resto de normativas autonómicas analizadas, en la Comunidad de Madrid las determinaciones de la planificación territorial vinculan al resto de los instrumentos de planeamiento que desplieguen sus efectos sobre el territorio regional y, de forma especial, sobre los instrumentos urbanísticos, por expresa determinación del artículo 17 de la propia Ley de 1995. Esta vinculación tendrá distinto alcance en función del grado en el que se formulen en los respectivos instrumentos territoriales, si bien, por propia determinación legal, sólo las determinaciones relativas a las denominadas Zonas de Interés Regional podrán producir la directa modificación de los parámetros del planeamiento urbanístico municipal vigente.

En lo que respecta a la normativa urbanística madrileña, actualmente ésta se contiene básicamente en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid²⁹³, en la que se recoge la nomenclatura más generalizada de las clases de suelo, distinguiendo entre suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, con la peculiaridad que en esta Comunidad Autónoma se le añade a esta última clase de suelo la expresión “de protección”. Con esta denominación el legislador madrileño parece querer enfatizar la necesidad de proteger el suelo rural de la Comunidad Autónoma, sin duda influenciado por la realidad física y social de la región en la que se

²⁹³ Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 177, de 27 de julio de 2001 (BOE núm. 245, de 12 de octubre de 2001).

ubica el área metropolitana de la Capital de España con su indudable presión expansionista.

Esta necesidad de protección suplementaria del suelo no urbanizable se desprende igualmente de la clasificación que el artículo 16.1 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid realiza sobre el suelo no urbanizable de protección, en la que sólo se distinguen dos categorías en función de que la normativa sectorial o ambiental determine su carácter rural o, en segundo lugar, de que el planeamiento aprecie la concurrencia de valores que requieran su preservación en estado natural. Aparte del carácter de protección reforzada que la regulación madrileña parece otorgar al suelo rural, de su categorización normativa podemos extraer otra conclusión, que es la inexistencia de un suelo común genérico en el no urbanizable, lo que supone la necesidad de que sea planeamiento municipal el que establezca el régimen jurídico aplicable en cada área de suelo delimitada en esta clase de suelo.

Como afirman FERRE MOLTÓ y NAVAJAS LAPORTE²⁹⁴ de la normativa madrileña sobre suelo se desprende que la clasificación de un terreno como no urbanizable protegido ha de ser entendida como una decisión necesariamente dotada de un fundamento razonable, capaz de poner en evidencia la existencia en este suelo de los valores que el planificador estime conveniente preservar. Con esta premisa, las citadas autoras entienden que el suelo no urbanizable madrileño se obtiene a través de un criterio de clasificación necesariamente restrictivo y, por lo tanto, de consideración muy justificada, que el planificador debe acreditar de forma coherente con la singularidad que se otorga por la normativa de forma directa a esta clase de suelos.

Estas consideraciones evidencian la preponderancia que el legislador madrileño otorga al planeamiento como elemento determinante en la clasificación del suelo y en el establecimiento de su régimen jurídico aplicable,

²⁹⁴ FERRE MOLTÓ, María de los Ángeles y NAVAJAS LAPORTE, Cristina (2002, pág. 163).

lo que en el caso del suelo no urbanizable de protección se pone de manifiesto al incluir el artículo 16 un punto segundo con la siguiente redacción:

“El planeamiento regional territorial clasificará directamente los terrenos que, en todo caso, deban pertenecer a esta clase de suelo, que será completado, en su caso, por la clasificación realizada por el planeamiento general”.

De conformidad con la redacción de este artículo, se aprecia como la normativa madrileña atribuye de forma expresa a la planificación territorial la capacidad para clasificar suelo no urbanizable de protección (a diferencia de lo que sucede en otros casos antes analizados), lo que supone un grado de vinculación suplementaria y muy acentuada sobre el planeamiento municipal, que en este caso solo puede adicionar ámbitos de este tipo de suelo.

Con esta afirmación se vuelve a poner de manifiesto la importancia que el legislador madrileño otorga al suelo rural, cuya delimitación y protección quiere establecer desde los instrumentos de planificación más generales existentes en la Comunidad Autónoma, no solo mediante el establecimiento de directrices o recomendaciones de ordenación territorial, sino vinculando al planeamiento municipal con la propia fijación espacial de los suelos cuyos valores inherentes reclaman una protección específica y su no incorporación a un posible futuro proceso urbanizador. Indudablemente, con esta atribución normativa expresa de delimitación de suelo rural protegido a los instrumentos de ordenación territorial se pretende, de facto, establecer un control reforzado de la actuación urbanística de los municipios por la Comunidad Autónoma, cuestión que se produce de forma generalizada al requerirse la aprobación regional para los procedimientos urbanísticos de mayor calado, pero que en el caso madrileño se presenta de forma mucho más evidente y acentuada con esta preponderancia no solo material sino también formal de la ordenación territorial.

Sin embargo, algunos autores como RUIZ SÁNCHEZ²⁹⁵ han puesto de manifiesto la complejidad de la coordinación de este sistema combinado de

²⁹⁵ RUIZ SÁNCHEZ, Javier (2001, pág. 138).

ordenación territorial, debido a que, aunque se fomente el planeamiento urbano territorial, su implementación se entiende muy difícil de desarrollar, no tanto como consecuencia de la inexistencia de instrumentos habilitados para ello, sino fundamentalmente por la dificultad de coordinación de los mismos bajo un programa común. La dificultad de dicha coordinación es consecuencia directa de la propia complejidad del territorio, pero lo es aún más de nuestro propio diseño administrativo y competencial y de las barreras comunicativas entre organismos y entidades.

Como apunta SÁNCHEZ GOYANES²⁹⁶ en lo que respecta al régimen del suelo no urbanizable de protección, el artículo 28.1 de la Ley madrileña establece como derechos del propietario del suelo no urbanizable los correspondientes a la explotación tradicional de los terrenos con arreglo a la potencialidad natural de los mismos, a los que se unirá toda una serie de derechos de utilización específicos en los artículos 28.1 y 29 de la misma norma. Conforme a esta realidad natural, el suelo podrá ser destinado eventualmente a los usos que se señalen en el correspondiente régimen de protección predeterminado en la disposición superior de la que éste dimana y, en todo caso, a las instalaciones vinculadas a dotaciones públicas a que se refiere el artículo 29.2.

Además de lo anterior, de forma excepcional, en esta clase de suelo son también admisibles actuaciones específicas, para las que se requiere la previa tramitación del procedimiento de calificación, con lo que la normativa madrileña se equipara al resto de normativas autonómicas en la posibilidad y procedimiento de autorización de actuaciones no vinculadas a los usos tradicionales de los entornos rurales, justificadas por su interés público o social, por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o, en todo caso, porque hayan de emplazarse en el medio rural.

²⁹⁶ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2001-b).

13. Región de Murcia.

En el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al igual que en supuestos anteriores, la actual normativa sobre ordenación territorial y urbanística se presenta de forma unificada en la reciente Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia²⁹⁷, en la que se determinan las clases de suelo conforme a la nomenclatura preponderante en la mayoría de las Comunidades Autónomas, denominando al suelo rural como suelo no urbanizable.

Como novedades más significativas LÓPEZ PÉREZ²⁹⁸ destaca los Estudios de Paisaje, regulados en los artículos 45 a 47, que tienen por objeto el análisis y la evaluación del impacto que sobre el paisaje podría tener una actuación, actividad o uso concreto sobre el territorio, y las medidas a adoptar para su correcta integración. Su realización y aprobación resulta necesaria cuando así lo indique la normativa de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos. Además, el citado autor resalta el régimen de ordenación del litoral murciano, adaptándose a la vigente legislación de costas estatal y, finalmente, las novedosas estrategias territoriales, que tienen por objeto la gestión integral del territorio desde una perspectiva amplia y global tomando en cuenta la interdependencia y diversidad de los sistemas territoriales y naturales, las actividades humanas y la percepción del entorno, estableciendo políticas de protección, regulación y gestión, mediante procesos participativos y de coordinación de todos los agentes sociales e institucionales para lograr sus objetivos específicos, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 59. La propia Ley contempla, al margen de otras que puedan innovarse, la Estrategia del Paisaje y la Estrategia de Gestión de Zonas Costeras, prevaleciendo ambas sobre el planeamiento urbanístico, vinculando expresamente sus determinaciones con arreglo al alcance establecido en las mismas.

²⁹⁷ Publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 77, de 6 de abril de 2015 (BOE núm. 104, de 1 de mayo de 2015).

²⁹⁸ LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2015).

En lo que respecta al suelo no urbanizable, la normativa murciana en su artículo 83 distingue tres tipos de suelo en función del régimen jurídico aplicable, diferenciando entre suelo no urbanizable inadecuado para su transformación urbanística (que puede identificarse como suelo rural común, delimitado como tal por el planeamiento aplicable), el de protección específica (que incluye los terrenos calificados como especialmente protegidos por la normativa sectorial) y, finalmente, el protegido por el planeamiento, definido como el que fuera justificado por sus valores de carácter agrícola, incluso las huertas tradicionales, forestal, ganadero, minero, paisajístico o por otras riquezas naturales, así como aquellos que se reserven para la implantación de infraestructuras o servicios públicos.

De conformidad con esta diferenciación del suelo no urbanizable, vemos como la Región de Murcia sigue la categorización generalizada del territorio en función del elemento concreto que establece y motiva su concreta calificación, distinguiendo los suelos que requieren una protección suplementaria de la general del suelo rural común en atención al medio que la requiere expresamente. Como al efecto expone AVILÉS HERNÁNDEZ²⁹⁹ la distinción entre los tipos de suelo protegido que establece la normativa murciana deriva, como en otras normativas autonómicas, del ámbito por el que se declara expresamente tal condición. De este modo, en el caso del suelo no urbanizable de protección específica, su declaración viene definida por la propia normativa sectorial o, en otro caso, por los instrumentos de ordenación territorial o de naturaleza ambiental que despliegan sus efectos sobre el territorio en cuestión. Al contrario, en el caso del suelo no urbanizable de protegido por el planeamiento, será el propio instrumento de planificación urbanística el que determine su especial condición, en función del análisis del terreno realizado en su elaboración y de los valores susceptibles de protección que en el mismo se identifiquen.

²⁹⁹ AVILÉS HERNÁNDEZ, Elena (2008, pág. 94).

PÉREZ ALCARAZ³⁰⁰ expone que en la definición del suelo no urbanizable clasificado por decisión propia del planificador urbanístico se incluyen, además de los terrenos a preservar por su valor agrícola, ganadero, minero o, en general, por sus riquezas naturales, los referentes a la minería, como actividad tradicional en algunas zonas de la región y al paisaje, en cuanto a éste, la propia norma establece en sus artículos 62 y siguientes una específica Estrategia del Paisaje, que tiene como objetivo reconocer el paisaje como expresión de la diversidad del patrimonio común cultural, residencial, industrial y natural, aplicar políticas de protección, gestión y ordenación de paisaje, establecer procedimientos de participación pública, e integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística.

Conforme a la citada distribución de la clasificación del suelo no urbanizable realizada por la normativa murciana, sus artículos 92 y siguientes establecen su régimen jurídico específico, señalando al efecto que sus titulares tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de sus terrenos conforme a la naturaleza de los mismos, para un aprovechamiento racional de los recursos, conforme a lo dispuesto en la legislación estatal y siempre que no suponga su transformación urbanística. En el mismo sentido que el resto de normas autonómicas, la Ley murciana modula esta apreciación general para el caso de los suelos protegidos, en los que se debe contrastar cualquier proyecto con el concreto régimen de protección asignado a cada territorio.

Sobre esta cuestión, LÓPEZ PÉREZ³⁰¹ destaca la novedad introducida en esta Comunidad Autónoma, de poder calificar suelo no urbanizable como sistema general, al objeto de obtener suelo de valor ambiental gratuitamente para evitar definitivamente su transformación física y proteger y conservar los valores existentes. Este modelo se importa por la normativa murciana de otras legislaciones autonómicas que adoptaron esta posibilidad anteriormente, como son los casos de Galicia, la Comunidad de Madrid, la Comunidad Valenciana o Castilla y León.

³⁰⁰ PÉREZ ALCARAZ, Salvador (2013).

³⁰¹ *Op. cit.* (2015).

Por su parte, PÉREZ ALCARAZ³⁰² expone que la Ley autonómica murciana establece que los usos y construcciones permitidos en esta clase de suelo, han de ser los estrictamente necesarios para las actividades propias de cada una de las zonas delimitadas. Sin embargo, excepcionalmente, se admiten determinadas actuaciones específicas de interés público, justificando su ubicación y las razones de su excepcionalidad y su interés público en relación con los valores señalados en el planeamiento general, debiendo resolver adecuadamente las infraestructuras precisas para su funcionamiento y su inserción en el territorio mediante estudio de paisaje. A estas autorizaciones excepcionales, aprobadas mediante un procedimiento específico conforme a la tradición normativa española, se le suma la posibilidad de autorizar viviendas unifamiliares ligadas a la actividad productiva de la explotación que, de forma efectiva, se ubique en el territorio en el que se proyecta la construcción residencial (art. 95).

Para la aplicación de todos los parámetros expuestos la Ley murciana establece expresamente que los instrumentos de planeamiento pueden identificar los suelos incluidos en la cada clase del no urbanizable y, en concreto, los terrenos cuyos valores requieren ser incluidos en la categoría de suelos protegidos por el planeamiento. Concretamente, en su artículo 20 determina los instrumentos de planificación territorial, cuya función en el caso de las denominadas Directrices de Ordenación Territorial y de los Planes de Ordenación Territorial comprende la ordenación del suelo (como su propio nombre indica) y en el caso de los segundos incluye específicamente la delimitación de las zonas a proteger por su interés natural, ecológico, ambiental, paisajístico, histórico, turístico, cultural o económico, con indicación de su régimen de protección y explotación y, en segundo lugar, de las zonas de riesgo de inundación, geomorfológico, de la minería o de cualquier otro riesgo natural o tecnológico, así como el régimen de usos asociados a dichos riesgos. A esta consideración debemos añadir que en la normativa murciana se sigue

³⁰² *Op. cit.* (2013).

igualmente la vinculación generalizada que se predica de los instrumentos de ordenación territorial sobre los urbanísticos³⁰³.

A los instrumentos de planeamiento urbanístico se refieren los artículos 113 y siguientes de la Ley de 2015, atribuyendo a los mismos la competencia para clasificar el suelo, en concreto al denominado como Plan General Municipal de Ordenación, encargado conforme determina el artículo 118 a delimitar los distintos ámbitos de suelo no urbanizable y sus diferentes categorías y, a su vez, a establecer las medidas, condiciones y limitaciones para cada una de las categorías en razón de los valores a proteger, dirigidas a evitar la formación de núcleos urbanos, de conformidad con el régimen urbanístico establecido en la propia norma. Por todo ello, podemos apreciar que el sistema de planeamiento murciano se adapta milimétricamente al régimen instaurado por la normativa estatal desde los años setenta del pasado siglo, atribuyendo la competencia principal para el establecimiento de los regímenes de protección del suelo a los instrumentos urbanísticos, con las vinculaciones y directrices procedentes de los instrumentos de planificación territorial y de la normativa sectorial aplicable.

Como indica LÓPEZ PÉREZ³⁰⁴ otra novedad de la Ley13/2015, de 30 de marzo, es la que el propio legislador llega a calificar en el preámbulo como procedimiento innovador en el panorama de la normativa urbanística autonómica, concerniente a la coordinación entre la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y el procedimiento ambiental, de forma que los plazos su la tramitación sea conjunta, teniendo como objetivo indudable la eficiencia administrativa en la formulación y evaluación de estos instrumentos.

³⁰³ Artículo 22.1: *“Las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio vincularán a todas las administraciones públicas y a los particulares, en los términos establecidos en los mismos, prevaleciendo siempre sobre las determinaciones del instrumento de rango inferior y sobre los planes urbanísticos municipales que, en caso de contradicción, deberán adaptarse en plazo y contenido a lo dispuesto en aquellos”.*

³⁰⁴ *Op. cit.* (2015).

14. Comunidad Foral de Navarra.

La regulación navarra se contiene en el reciente Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo³⁰⁵. En esta norma conjunta para ambas materias³⁰⁶, se relacionan en su artículo 28 los instrumentos de ordenación territorial aplicables sobre el ámbito de la Comunidad Foral, que ordenados de forma jerárquica son: la Estrategia Territorial de Navarra, los Planes de Ordenación Territorial, los Planes Directores de Acción Territorial y los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.

Además de estos instrumentos, la normativa foral incluye dentro de la ordenación territorial planes sectoriales como son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales o el Plan Director de Carreteras. Al igual que sucede en otras normativas ya analizadas, la navarra también establece la vinculación de los instrumentos de ordenación territorial, tanto entre sí de forma jerarquizada, como sobre los instrumentos de planificación urbanística y, en todo caso, conforme al diferente alcance de sus determinaciones³⁰⁷. Conforme destacan SÁNCHEZ GOYANES y RUBIO TORRANO³⁰⁸ estas determinaciones podrán ser:

- a) Determinaciones vinculantes sobre el territorio, en orden a la ratificación o la modificación del régimen jurídico directa e inmediatamente aplicable a los terrenos sobre los que incidan y que, como determinaciones de ordenación territorial, prevalecerán sobre las previsiones contrarias del planeamiento local.

³⁰⁵ Boletín Oficial de Navarra núm. 168, de 31 de agosto de 2017 (BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017).

³⁰⁶ También debemos hacer referencia al Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de normas reguladoras de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Boletín Oficial de Navarra núm. 69, de 31 de mayo de 1995).

³⁰⁷ Los antecedentes de la ordenación territorial de la Comunidad Foral de Navarra pueden encontrarse de forma sintetizada en ENÉRIZ OLAECHEA, Javier (1989).

³⁰⁸ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique y RUBIO TORRANO, Roberto (2003).

- b) Determinaciones vinculantes para la planificación, que no tendrán aplicación directa e inmediata, pero obligan a atenerse a su contenido al elaborar, aprobar y modificar la planificación urbanística local, bien sea cuando se decida su elaboración, bien sea en el plazo previsto en la propia determinación.
- c) Determinaciones orientativas, que constituirán criterios, directrices y guías de actuación de carácter no vinculante, informadores de las pautas que el Gobierno de Navarra considere adecuadas para la actuación territorial y urbanística de los poderes públicos.

Por su parte, a los instrumentos destinados a contener la planificación urbanística se refieren los artículos 48 y siguientes, en los que se incluyen al Plan General Municipal, destinado a ordenar urbanísticamente sobre toda la extensión de los términos municipales de esta Comunidad Autónoma, y el resto de instrumentos que, según cada supuesto concreto, están destinados a desarrollar las previsiones del planeamiento general. En su formulación, la normativa navarra dispone la división de las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación urbanística en estructurantes y pormenorizadas. Las primeras son aquellas mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del conjunto de cada municipio, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo futuro. Por su lado, las determinaciones pormenorizadas son las que precisan las anteriores hasta el grado suficiente para legitimar la realización de actos concretos de ejecución material.

Dentro de los instrumentos de desarrollo, RAZQUIN LIZARRAGA³⁰⁹ destaca a los Planes Especiales de Actuación Urbana, figura incorporada a la normativa navarra en la innovación realizada en 2015 y que pueden contemplar la regeneración o renovación de carácter integrado, pudiendo incluso regular actuaciones de nueva urbanización mediante la reclasificación de suelos no

³⁰⁹ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (2016).

urbanizables cuando resulten necesarios para ubicar dotaciones urbanísticas públicas e infraestructuras, con un máximo del 10 por ciento de la superficie total del ámbito. Estos Planes Especiales de Actuación Urbana deben contener adicionalmente la especificación y justificación del tipo o tipos de actuación que desarrollan y la memoria de viabilidad y sostenibilidad económica, que pasa a ser un documento esencial del Plan.

En lo que respecta al tratamiento del suelo no urbanizable, conforme a su determinación por los instrumentos de planificación urbanística, podemos indicar que la regulación navarra presenta algunas notas características que la diferencian del régimen general de la mayoría de normas autonómicas, lo que también conlleva un cierto punto de complejidad para poder simplificar su específica categorización.

En concreto, la normativa navarra establece dos tipos fundamentales de suelo no urbanizable, como son el de protección y el de preservación. En el primer tipo, de protección, se deben incluir los suelos que, de acuerdo con la legislación sectorial, estén sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación por sus valores paisajísticos, naturales, ambientales o agrícolas, o por sus valores históricos, artísticos, científicos o culturales; en segundo lugar, los que estén excluidos del proceso urbanizador por los instrumentos de ordenación territorial en razón al modelo de desarrollo territorial, a sus valores paisajísticos, naturales, ambientales o agrícolas, o a sus valores históricos, artísticos, científicos o culturales; y, en tercer lugar, los que se encuentren amenazados por riesgos naturales o de otro tipo que sean incompatibles con su urbanización, tales como inundación, erosión, hundimiento, desprendimiento, corrimiento, incendio, contaminación o cualquier otro tipo de perturbación de la seguridad y salud públicas o del ambiente natural. En este último tipo también podrán incluirse los terrenos que habiendo tenido en el pasado los valores anteriores, los hayan perdido por incendios, devastaciones u otras circunstancias y deban ser protegidos para facilitar su recuperación. Tanto por su denominación como por su contenido, es evidente

que este tipo de suelo no urbanizable debe de considerarse como suelo especialmente protegido, con los efectos legales establecidos para ello en la propia normativa navarra.

No obstante lo anterior, la situación torna a mayor complejidad cuando se analiza la definición de suelo no urbanizable de preservación, en el que el artículo 92.2 del texto refundido navarro incluye a los suelos que el planeamiento municipal justificadamente considere necesario preservar para el mantenimiento de sus características, por sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, culturales, ambientales, o por su valor agrícola, ganadero o forestal y, en segundo lugar, los que el planeamiento municipal justificadamente considere incompatibles con el desarrollo urbanístico por razones de conservación, capacidad y funcionalidad de infraestructuras, equipamientos, servicios e instalaciones públicas o de interés público, o para la instalación de actividades especiales, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente. En este caso, al igual que hemos visto en el caso de La Rioja, parece justificado entender que el primero de los tipos descritos como suelo no urbanizable de preservación deba ser considerado como suelo de especial protección por planificación urbanística, al concurrir en el mismo elementos que, conforme a la doctrina y jurisprudencia prácticamente unánime, deben ser sometidos a medidas de especial protección sobre el régimen atribuido al suelo común rural del territorio³¹⁰.

La anterior afirmación es corroborada por lo dispuesto en el punto tercero del artículo 92 de esta norma, en el que se indica que en el suelo no urbanizable, tanto de protección como de preservación, el planeamiento podrá distinguir las siguientes subcategorías, en atención al motivo que justifica dicha clasificación: suelo de valor paisajístico, de valor ambiental, de valor para su explotación natural, de valor cultural, de salvaguarda del modelo de desarrollo, de prevención de riesgos, destinado a infraestructuras y, finalmente, el destinado para actividades especiales.

³¹⁰ Que debe estar constituido por el segundo de los supuestos establecidos para este tipo de suelo no urbanizable de preservación.

Como más adelante se analizará debidamente, parece evidente que al menos las primeras cuatro categorías de suelo relacionadas deberán ser objeto de un tratamiento singularizado, por lo que podemos concluir que la especial protección del suelo no depende, en la regulación actual de Navarra, del tipo de suelo en el que se incluye, sino de la subcategoría en el que se inscribe dentro de cada tipo de los identificados por la normativa.

Cabe añadir que la norma analizada determina expresamente que el planeamiento urbanístico municipal de las entidades navarras deberá recoger la regulación y delimitación de los suelos de protección con carácter informativo salvo en los casos en los que la legislación sectorial o los instrumentos de ordenación territorial le faculden a establecer o concretar dicha regulación y/o delimitación. Con esta premisa, de facto está otorgando al planeamiento territorial la facultad de establecer el régimen jurídico aplicable al suelo protegido que identifique, lo que va a condicionar la planificación urbanística no solo en la delimitación de sectores de suelo no urbanizable sino, además, en el régimen de usos establecidos sobre los mismos.

Finalmente, en lo que respecta al régimen jurídico de los suelos rurales de esta Comunidad Autónoma, SÁNCHEZ GOYANES y RUBIO TORRANO³¹¹ exponen que los propietarios de suelo no urbanizable deberán, por una parte, destinarlo a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento. Por otro lado, solicitar autorización para realizar los usos y actividades previstos en ley, sin perjuicio de lo que disponga la legislación sectorial aplicable. Las limitaciones establecidas en la ley para el régimen de protección del suelo no urbanizable tienen el carácter de mínimas y básicas, pudiendo el planeamiento establecer condiciones de protección superiores para zonas específicas del suelo no urbanizable, en razón de las específicas condiciones y características del

³¹¹ *Op. cit.* (2003).

territorio al que se refieran. Con ello, la Ley Foral se articula como una norma de mínimos que otorga al planificador municipal la potestad de aumentar el nivel de preservación de determinadas áreas del espacio físico rural.

A partir de esta premisa, el artículo 110 de la norma refundida navarra distingue en las actividades y usos en suelo no urbanizable, las permitidas, meramente autorizables y expresamente prohibidas. Conforme a esta distinción, como disposición general, en el suelo no urbanizable navarro, tanto de protección como de preservación, serán consideradas actividades permitidas aquellas actividades y usos que por su propia naturaleza sean compatibles con los objetivos de protección y preservación del suelo no urbanizable, y garanticen que no alterarán los valores o causas que han motivado la protección o preservación de dicho suelo. Por su parte, se entienden actividades autorizables las que por su propia naturaleza deban emplazarse en suelo no urbanizable, en determinadas condiciones y con carácter excepcional, sean compatibles con los objetivos de protección y preservación del suelo no urbanizable y garanticen que no alterarán los valores o causas que han motivado la protección o preservación de dicho suelo. Estas actividades autorizables, a las que la propia norma adiciona la vivienda unifamiliar aislada conforme a su artículo 115, podrán ser promovidas en suelos protegidos en función de las limitaciones específicas existentes en cada caso y, con carácter general, autorizadas con arreglo al procedimiento bifásico que se contiene en el artículo 117 y cuya resolución se confiere al órgano foral competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

15. País Vasco.

En el País Vasco la normativa sobre las materias que venimos analizando se presenta actualmente en normas diferenciadas, incluyendo la regulación

fundamental sobre planificación territorial³¹² en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco³¹³. Esta norma relaciona los instrumentos de planificación del territorio aplicables sobre la comunidad vasca en su Título II, donde se definen las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Sectoriales³¹⁴, estableciendo su régimen de tramitación y aprobación³¹⁵, así como su contenido.

En lo que respecta a las Directrices de Ordenación Territorial, conforme a lo dispuesto en su artículo 4, constituirán el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación regulados en la propia Ley, así como de los planes de ordenación previstos en la legislación sobre régimen del suelo, al que en todo caso habrán de acomodarse los planes, programas y acciones con incidencia en el territorio que puedan desarrollar las diferentes Administraciones Públicas de carácter autonómico, foral o local, en el ejercicio de sus respectivas competencias. Para VEGARA GÓMEZ³¹⁶, en el caso de estas Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco, un aspecto decisivo para hacer viable la identificación de problemas y la preparación de estrategias de intervención es la elección de la escala territorial apropiada para el desarrollo de las propuestas entre los términos municipales y el territorio regional. Para ello, considera que las denominadas “áreas funcionales del territorio” son delimitaciones de escala comarcal, suficientemente próximas a los municipios y a las necesidades de los ciudadanos, que permiten un tratamiento satisfactorio de los problemas de equilibrio territorial, sobre todo, en lo relativo a dotaciones y servicios a la población.

³¹² Una aproximación a los precedentes de la ordenación territorial de esta Comunidad Autónoma puede obtenerse en URKIDI ELORRIETA, Pello (2012).

³¹³ Boletín Oficial del País Vasco núm. 131, de 3 de julio de 1990 (BOE núm. 51, de 29 de febrero de 2012).

³¹⁴ A los que se deben unir los planes con incidencia territorial que, en su caso, pudieran elaborar las Diputaciones Forales de cada provincia.

³¹⁵ En este punto puede hacerse referencia al interesante estudio realizado por LAZCANO BROTONS, Íñigo (2002), relativo al control jurisdiccional de estos instrumentos, en virtud de la STSJ del País Vasco 293/2001, de 12 de marzo.

³¹⁶ VEGARA GÓMEZ, Alfonso (1989).

Las Directrices de Ordenación Territorial son objeto de desarrollo por los Planes Territoriales Parciales, instrumentos de alcance subregional que a juicio de LOZANO VALENCIA³¹⁷ tienen la finalidad de ordenar desde un punto de vista territorial y de forma pormenorizada, las áreas funcionales delimitadas por las propias Directrices de Ordenación Territorial. Para este autor, las áreas definidas de esta forma son ámbitos bastante homogéneos, bien diferenciados del resto y con un funcionamiento determinado, básicamente a nivel de áreas de atracción y red de asentamientos.

En términos generales, podemos afirmar con URKIDI ELORRIETA³¹⁸ que la vinculación entre los diferentes instrumentos de planificación territorial de la actual normativa vasca se enmarcaría dentro de la tipología llamada “estructura jerárquica piramidal cerrada”, en el sentido de que se crea una clara distribución vertical entre los instrumentos de ordenación del territorio. Conforme a esta realidad, el instrumento de rango superior o regional vincula a los de escala subregional, y ambos a los planes sectoriales. Para este autor, al contrario, no es un sistema escalonado, por lo que cada instrumento puede desarrollarse independientemente, ni es necesario que el documento de rango regional sea aprobado de forma previa para que los demás puedan desarrollarse, aunque una vez aprobado el mismo, el resto de documentos deberían adaptarse al mismo. También explicita una vinculación directa del planeamiento urbanístico con el territorial.

En esta materia, debemos hacer también referencia al Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco³¹⁹, en cuyo artículo 3 de contienen los instrumentos de planificación sectorial aplicables sobre el paisaje en esta comunidad, incluyendo los denominados Catálogos del Paisaje, las Determinaciones del Paisaje, los Planes de Acción del Paisaje, los Estudios

³¹⁷ LOZANO VALENCIA, Pedro J. (2003, págs. 160-161).

³¹⁸ URKIDI ELORRIETA, Pello (2010, pág. 640).

³¹⁹ Boletín Oficial del País Vasco núm. 112, de 16 de junio de 2014.

de Integración Paisajística y, finalmente, las medidas de sensibilización, formación, investigación y apoyo.

Como destaca BLASCO HEDO³²⁰ esta norma se formula en atención a los compromisos derivados de la adhesión al Convenio Europeo del Paisaje y con la finalidad de integrar el paisaje dentro de las políticas de la ordenación del territorio, y tiene por objeto establecer los instrumentos para la protección, la gestión y la ordenación del paisaje, así como las medidas oportunas de promoción, sensibilización, formación e investigación sobre el paisaje. En su ámbito, la participación de los agentes y de la ciudadanía interesada adquiere especial relevancia en el diseño e implementación de las políticas de paisaje y debe desplegarse a través de los instrumentos antes relacionados. Como elementos de rango superior, los Catálogos del Paisaje son los documentos de carácter descriptivo y prospectivo que abarcan la totalidad del paisaje de cada área funcional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, conforme se definen en las Directrices de Ordenación Territorial y constituyen el documento base para la redacción de las Determinaciones del Paisaje.

Por su parte, el urbanismo en esta Comunidad Autónoma se encuentra regulado actualmente por la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo³²¹, en la que dispone expresamente en su artículo 5 que solo la ordenación urbanística vincula el suelo a destinos y le atribuye usos mediante la clasificación y la calificación urbanísticas, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto para los instrumentos de ordenación territorial.

Para ALBERDI COLLANTES³²² la Ley de 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco profundiza y adecúa la regulación normativa vasca a la problemática del territorio y a los criterios recogidos en la actual normativa estatal sobre suelo. En concreto, el texto de la Ley recupera con plenitud la categoría de suelo no urbanizable o rústico, en consonancia con la

³²⁰ BLASCO HEDO, Eva (2014).

³²¹ Boletín Oficial del País Vasco núm. 138, de 20 de julio de 2006 (BOE núm. 266, de 4 de noviembre de 2011).

³²² ALBERDI COLLANTES, Juan Cruz (2011, pág. 9).

jurisprudencia constitucional y en aras de la configuración de modelos urbanos sostenibles, por inadecuación de su desarrollo al modelo urbano definido por la ordenación urbanística. Para este autor, la norma urbanística vasca impone una utilización racional del suelo, muestra especial atención a la correcta preservación del suelo no urbanizable y señala como improcedente la transformación urbanística de los terrenos en cuanto estén sometidos a un régimen específico de especial protección.

En la norma urbanística del País Vasco se regula la función de planificación del territorio en sus artículos 50 y siguientes, estableciendo que la ordenación urbanística organiza las determinaciones de carácter urbanístico del suelo, en su dimensión tanto espacial como temporal, a través del planeamiento. Esta labor de ordenación se debe desarrollar a través de los instrumentos que se regulan en el artículo 59, distinguiendo entre dos niveles de ordenación, estructural y pormenorizada. Entre los destinados a la ordenación estructural la Ley vasca incluye al Plan General de Ordenación Urbana, al Plan de Compatibilización de Planeamiento General y al Plan de Sectorización. Por su parte, los instrumentos de ordenación pormenorizada son los que desarrollan y especifican las previsiones estructurales definidas en los anteriores, entre los que el citado artículo cita a los Planes Parciales, Planes Especiales de Ordenación Urbana y a los Planes Especiales.

OCHOA GÓMEZ³²³ destaca que el criterio de la sostenibilidad es el que debe presidir la actuación pública de ordenación urbanística, para lo que la norma vasca exige la definición de un modelo territorial que plantee la planificación desde con criterios de clasificación de suelo suficientemente motivados, fomento de las políticas de regeneración y rehabilitación del patrimonio construido y edificado, protección de los recursos naturales del suelo y del suelo no urbanizable y la recuperación de la importancia del programa y del orden de prioridades para estructurar una ejecución sostenible y ordenada del municipio.

³²³ OCHOA GÓMEZ, Pilar (2007).

A juicio de GALÁN RODRÍGUEZ DE LA ISLA³²⁴ una de las más destacables propuestas que contiene la Ley 2/2006, de 30 de junio, son los Programas de Participación Ciudadana, que constituyen un instrumento muy importante en el fomento de la participación ciudadana, cuya regulación se contiene en el artículo 108 y establece que la formulación, modificación o revisión de cualquier figura de planeamiento de ordenación estructural deberá estar acompañado de un programa de participación ciudadana en el que, según las características del municipio, se establecerán los objetivos, estrategias y mecanismos suficientes para posibilitar a los ciudadanos y ciudadanas y entidades asociativas el derecho a participar en el proceso de su elaboración. Entre estos mecanismos la autora destaca las sesiones abiertas al público explicativas del contenido de la propuesta, la posibilidad de celebrar consulta popular municipal y la preparación de material divulgativo, que deberá adjuntarse con los documentos legalmente exigidos para los instrumentos urbanísticos, al objeto de facilitar su difusión y comprensión.

En lo referente al tratamiento del ámbito rural de esta Comunidad Autónoma, la regulación que contiene esta norma se dispone de forma diferenciada al resto de normativas autonómicas analizadas, puesto que obvia la determinación legal de tipos o categorías dentro de la clase de suelo no urbanizable, limitándose su artículo 13 a hacer referencia a los motivos por los que debe clasificarse un determinado suelo como no urbanizable, básicamente por la improcedencia para su transformación urbanística y la inadecuación de los terrenos para el desarrollo urbano. Dentro del primer tipo el punto segundo del citado artículo incluye los terrenos que, de forma general, se encuentran sometidos a especial protección por vinculaciones sectoriales, aunque también parece tener encaje en este tipo el suelo protegido por la propia determinación del proceso de planificación urbanística. En el segundo tipo, la norma vasca incluye a los suelos cuyas características hagan necesario o conveniente el mantenimiento de su carácter rural para garantizar el respeto a la estrategia

³²⁴ GALÁN RODRÍGUEZ DE LA ISLA, Elena (2014).

local de sostenibilidad del modelo de desarrollo urbanístico y en segundo lugar, los que especiales exigencias de fomento del sector económico primario local, especialmente en aquellos municipios donde existan reconocidas indicaciones geográficas o denominaciones de origen, se justifique su vinculación al sector primario.

La especialidad de la normativa vasca en esta cuestión es destacada por SÁNCHEZ GOYANES³²⁵, debido a que en esta clase de suelo no se diferencian formalmente categorías o tipos, a diferencia de lo que sucede, prácticamente, en todo el Derecho Urbanístico comparado. Ahora bien, aunque en coherencia con lo anterior, el régimen de usos aparece, en principio, unificado, sin embargo está claro que su configuración específica va a venir determinada y condicionada por la regulación aplicable específicamente a cada suelo concreto, en función de su concreto régimen de protección. A lo anterior, cabe añadir que existe virtualmente un régimen modulado para el denominado suelo no urbanizable de núcleo rural, que se presenta igualmente diferenciado del tipo general regulado en la normativa vasca.

El citado autor sostiene que el régimen general de usos del suelo no urbanizable en la actual normativa vasca parte del reconocimiento como derechos del propietario de los correspondientes a la explotación tradicional de los terrenos con arreglo a la potencialidad natural de los mismos, más algún otro eventualmente operativo. De este modo, el régimen de los usos en suelo no urbanizable, regulado en su artículo 28, se articula, primero, a través de la enumeración de los potencialmente ejercitables sobre el mismo y, posteriormente, a través de la triple distinción entre usos admisibles o permitidos (compatibles con los objetivos de protección del suelo que no necesitarán autorización autonómica previa, aunque eventualmente precisen otro título habilitante), autorizables (eventualmente compatibles con aquellos objetivos y que necesitarán autorización previa) y prohibidos (incompatibles con los objetivos de protección de este suelo).

³²⁵ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2006-b).

No obstante, como antes se ha apuntado, se configura un régimen más flexible para una categoría regulada de forma específica, como es la del suelo no urbanizable de núcleo rural, junto con el supuesto igualmente singularizado de la reconstrucción de caseríos existentes en cualquier categoría de suelo no urbanizable. Esta referencia expresa a los núcleos rurales, como ámbitos de asentamiento poblacional en suelo no urbanizable³²⁶, determina que, en tanto mantengan esta condición, el planeamiento que contenga su ordenación no podrá contener nuevas dotaciones, equipamientos, espacios libres ni vías públicas de nuevo trazado, posibilitándose únicamente regularizar los límites y las alineaciones ya existentes.

Finalmente, en lo que respecta a la promoción y reconstrucción de viviendas rurales en esta Comunidad Autónoma, ALBERDI COLLANTES³²⁷ expone que la Ley del Suelo vigente en el País Vasco recoge entre sus objetivos la necesidad de controlar y limitar la construcción de vivienda unifamiliar aislada en el medio rural, de tal modo que las propuestas presentadas se fundamentan en la filosofía que prevalece desde la aprobación del TRLS1976 pero, con carácter general, pretenden ser más útiles a la hora de conseguir el objetivo planteado. En principio, construir en el medio rural queda prohibido salvo en aquellos casos en que sean acciones ligadas a la actividad agraria o sean actuaciones consideradas de interés general, de tal modo que en la regulación de estas construcciones el tratamiento que el planeamiento otorgue al medio rural tiene cada vez mayor importancia puesto que, tomando como base los principios de la Ley, será éste el que defina la regulación que va a posibilitar la promoción de estas construcciones. Como añade el citado autor, la Ley del Suelo prohíbe la construcción de vivienda que carece de actividad agraria, con lo que trata de evitar que la realización de cualquier construcción para destino agrario lleve ligada la realización de una vivienda o, en otro caso, la misma estructura se modifique para tal uso. En esta materia la norma vasca se alinea

³²⁶ Al estilo de otras normas ya analizadas, como la de Andalucía o la de Galicia.

³²⁷ ALBERDI COLLANTES, Juan Cruz (2017).

con las normas de otras regiones que exigen la vinculación específica y justificada de la edificación residencial al uso agropecuario del territorio rural.

Por lo que respecta a las construcciones que existían anteriormente y que están abandonadas, la norma permite su recuperación siempre y cuando se conserve la estructura de la vivienda, al menos en altura y planta, en su integridad. Se prohíbe expresamente la construcción de vivienda justificada a partir de la existencia de un resto anterior, con lo que se pretende poner freno a la obtención de permisos a partir de la existencia de antiguos elementos muy deteriorados y ruinosos, usados como germen de una nueva construcción en suelo no urbanizable. También se regula la reforma de viviendas que ya estaban construidas anteriormente. En estos casos tan sólo pueden ser consideradas como residencias aquellas que antes ya cumplían esta función.

Con todas estas medidas, se trata de limitar la proliferación de nuevas construcciones de uso residencial que no se encuentren vinculadas a los usos tradicionales del suelo, queriendo excepcionar únicamente las realidades ya existentes y consolidadas.

16. Comunidad Valenciana.

En la Comunidad Valenciana, la actual Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana³²⁸, supone el último hito de la profusa normativa que esta Comunidad Autónoma ha aprobado durante el presente siglo en relación con la ordenación territorial, el urbanismo y otras materias directamente relacionadas³²⁹. En este sentido, BROSETA PALANCA y CASAR FURIO³³⁰ destacan el carácter innovador del

³²⁸ Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 7329, de 31 de julio de 2014 (BOE núm. 231, de 23 de septiembre de 2014).

³²⁹ Que incluso ha sido recientemente modificada por la Ley 1/2019, de 5 de febrero (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana de 7 de febrero de 2019).

³³⁰ BROSETA PALANCA, María Teresa y CASAR FURIO, María Emilia (2012).

régimen jurídico de la ordenación territorial valenciana y la actividad administrativa asociada a la misma.

Para FARINÓS DASÍ y SÁNCHEZ CABRERA³³¹ esta profunda y loable innovación normativa en la ordenación territorial y el urbanismo se ha visto empañada por la realidad de la actuación tanto pública como privada, que ha neutralizado la bondad de algunos preceptos legales, sobre todo en lo que respecta a la protección ambiental y de los espacios protegidos. Como respuesta a esta realidad, la nueva Ley valenciana trata de regular de forma integrada la mayoría de las cuestiones que presentan relación con la gestión y uso del territorio, intentando poner todos los procesos autorizados sobre el mismo bajo el prisma del principio de desarrollo sostenible del territorio. Conforme a esta premisa, la norma valenciana tiene por objeto la generación de un modelo de desarrollo territorial y urbanístico sostenible, entendiendo por tal el que satisface las necesidades adecuadas y suficientes de suelo para residencia, dotaciones y actividades productivas, preservando los valores ambientales, paisajísticos y culturales del territorio.

De la actual regulación valenciana, podemos destacar que la Ley 5/2014, de 25 de julio, define los diferentes instrumentos de ordenación territorial y urbanística que pueden formularse en su ámbito regional de una forma singular, debido a que su artículo 14 no distingue formalmente entre los de cada tipo de materia, sino que los diferencia por su alcance territorial. De este modo, el citado artículo dispone como instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial de ámbito supramunicipal a la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, los Planes de Acción Territorial y los Planes Generales Estructurales Mancomunados. Por su parte, el citado artículo define como instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial de ámbito municipal al Plan General Estructural, como instrumento de planificación general, y al Plan de Ordenación

³³¹ FARINÓS DASÍ, Joaquín y SÁNCHEZ CABRERA, José Vicente (2010).

Pormenorizada, los Planes de Reforma Interior, los Planes Parciales y los Estudios de Detalle, como instrumentos de ordenación pormenorizada³³².

De la modificación normativa aprobada en 2019 debemos destacar con DURÁ ALEMAÑ³³³ que introduce, entre otros, el principio de la conservación del suelo rural, como valor específico en sí mismo e insustituible, así como la conservación de la vida silvestre existente en estos espacios. Como medidas concretas podemos destacar la eliminación de las anteriores actuaciones territoriales estratégicas, que han sido sustituidas por los proyectos de inversión estratégica sostenible. Si bien las anteriores eran descritas por AVIÑÓ BELENGUER³³⁴ como elementos de importancia capital en la regulación valenciana, mediante las que se le otorgaba plena competencia a la Generalitat Valenciana para su tramitación y aprobación, con el objetivo de defender con una única voz los intereses supramunicipales de la Comunidad Autónoma y, de este modo, facilitar la implantación de aquellas infraestructuras que por su relevancia económica y social fueran necesarias para los intereses generales, la nueva figura trata de consolidar la participación de las instituciones públicas de forma más intensa que en la anterior, de tal modo que, como indica la propia exposición de motivos de la Ley 1/2019, de 5 de febrero, su carácter excepcional se traduce en requisitos de gestión y de utilización adecuada de los instrumentos urbanísticos. De este modo, la nueva regulación viene a reconducir la formulación de estos instrumentos de ordenación territorial puntual, asumiendo una mayor participación de las entidades locales implicadas en proyectos de interés supramunicipal.

En materia de planificación urbanística, la tramitación de los planes regula la ordenación en dos niveles: la ordenación estructural, a través del Plan General Estructural, de aprobación autonómica y, en segundo lugar, la ordenación de desarrollo, básicamente instrumentada a través del Plan de Ordenación Pormenorizada y de aprobación municipal. Con ello la norma pretende, en

³³² El artículo 14.3 añade como instrumentos de ordenación los planes especiales, los catálogos de protecciones y los proyectos de inversiones estratégicas sostenibles.

³³³ DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier (2019).

³³⁴ AVIÑÓ BELENGUER, David (2015).

definitiva, derivar al planeamiento estructural las cuestiones de mayor relevancia ambiental y territorial respecto del modelo territorial, derivando al planeamiento de desarrollo el uso detallado del suelo y de la edificación, así como las actuaciones urbanísticas.

Otra cuestión que puede destacarse de los instrumentos de planeamiento de la Ley valenciana es la que se refiere a la necesidad de incluir dentro de su formulación, los procesos de evaluación ambiental y participación ciudadana exigidos por la normativa europea y estatal actualmente vigente. Sobre esta cuestión y con referencia a la normativa anterior a la reforma de 2019, ALFONSO TORMO y BEUNZA IBÁÑEZ³³⁵ señalaban que la participación pública de los planes y programas quedaba condicionada al tipo de procedimiento de evaluación ambiental y territorial que resultara de aplicación, de tal modo que si el plan o programa era sometido a evaluación ambiental ordinaria la participación pública quedaba más reforzada, pero en el caso de que la evaluación se tramitara por el procedimiento simplificado, la regulación se limitaba a establecer el clásico trámite de información pública.

Por ello, las autoras afirmaban que la normativa valenciana no garantizaba que todo instrumento de planeamiento fuera el resultado de las necesidades y prioridades reflejadas por las partes interesadas, que sería la auténtica definición de urbanismo participativo recogida en los tratados internacionales y en las guías metodológicas de implantación de los mismos. Para ellas, lo deseable sería incluir la participación pública en los tres niveles del proceso de planeamiento, es decir, en la previa configuración de los fines de la ordenación, en identificar las distintas alternativas para alcanzar los fines y en la selección final de la alternativa, así como asegurar la realización del proceso en su máxima expresión en todo tipo de instrumentos de planeamiento, con independencia de su contenido, dada su innegable condición de norma jurídica. En atención a estas exigencias doctrinales, aparte de otras cuestiones, la reforma del año 2019 introduce el nuevo artículo 49.bis, que exige con

³³⁵ ALFONSO TORMO, Carmen y BEUNZA IBÁÑEZ, Helena (2016).

anterioridad a la elaboración del borrador de los instrumentos de planeamiento, la elaboración de una consulta previa por el departamento de la administración que lo promueva, con un documento en el que se indique de modo sucinto los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos del plan y las posibles soluciones alternativas. Esta consulta pública se dispone con efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción del plan, y dará lugar a la obligación de elaborar un informe de respuesta conjunta a las aportaciones recibidas.

Dentro de las cuestiones que han de recoger los instrumentos de planificación descritos en el artículo 14 de la Ley, destaca la obligación de establecer la planificación integral del suelo de la Comunidad Autónoma, incluyendo la necesidad de realizar la denominada “zonificación estructural de las zonas rurales”, que requiere la diferenciación entre el suelo rural común y el de protección especial, atendiendo este último a las normativas sectoriales específicas y a los valores ambientales, culturales, agrológicos o de calidad paisajística (artículo 26.1.a). Esta zonificación debe servir de base para que, posteriormente, los instrumentos de planificación urbanística delimiten los ámbitos de suelo no urbanizable (adoptando a efectos urbanísticos la nomenclatura generalizada de suelos urbanos, urbanizables y no urbanizables), incluyendo los ámbitos de zonificación rural previstos por los instrumentos de planificación territorial y categorizados en función de su nivel de protección.

En esta planificación a nivel urbanístico el legislador valenciano establece la determinación del régimen jurídico aplicable tanto al suelo no urbanizable común como al especialmente protegido, en el que deberán contenerse las especificaciones que lo individualicen con respecto al régimen del no singularizado³³⁶. Para alcanzar estos cometidos, la norma urbanística

³³⁶ En concreto, el artículo 26.1.b) requiere expresamente: “...En este tipo de suelo, las actividades que prevean los planes estarán relacionadas con la utilización, aprovechamiento o captura de recursos naturales, tales como el viento, el sol, el agua o los minerales; además, se exigirá que no generen impactos significativos en el medio ambiente o que, previa evaluación de su impacto ambiental y el estudio de su integración en el paisaje, su interés público o social

valenciana exige expresamente al planificador el reconocimiento y observación de las exigencias regulatorias que la normativa sectorial pudiera establecer sobre cualquier ámbito de suelo no urbanizable protegido, junto con la posibilidad de establecer disposiciones normativas y zonificaciones que mejoren su protección y gestión, con lo que, de facto, está introduciendo la posibilidad de que el instrumento de planificación contenga elementos de protección adicional a los ámbitos protegidos por normativa sectorial, ampliando de este modo el espectro de la ordenación del planeamiento.

Como afirma AVIÑÓ BELENGUER³³⁷, es destacable la novedad de los asentamientos residenciales en suelo no urbanizable, que pueden ser delimitados por cualquier instrumento de planeamiento con capacidad de efectuar una ordenación estructural. Esta situación jurídica se desarrolla más ampliamente y se dota de mayor flexibilidad con la nueva regulación, mediante la introducción de soluciones diferenciadas en función del grado de incompatibilidad con el planeamiento y se definen los deberes de los propietarios de estas edificaciones. Para la posible regularización de estas construcciones, la norma valenciana establece una serie de criterios de actuación cuyo objetivo es procurar la minimización de los impactos territoriales en suelo no urbanizable (arts. 210 y ss.), realizables mediante la tramitación de los instrumentos establecidos por la propia normativa y cuyo inicio conlleva el efecto automático de la suspensión de la tramitación de los expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanística o de la ejecución de las resolución que recaigan sobre obras e instalaciones incluidas en la zona delimitada.

Finalmente, por su especial relación con el régimen de protección del suelo no urbanizable de esta Comunidad Autónoma es preciso destacar la Ley 5/2018,

prevalezca o resulte compatible con los valores ambientales, culturales y paisajísticos que podrían resultar afectados. Igualmente, se podrán llevar a cabo las obras e instalaciones necesarias para la gestión de los bienes de dominio público, o de los servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés general, y para la minoración de los riesgos que motivaron su especial protección. Por último, los planes incluirán las medidas a adoptar a efectos de la conservación, protección o mejora de los bienes protegidos y, cuando proceda, la prohibición de construir...”.

³³⁷ Op. cit. (2015).

de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de Valencia³³⁸, cuyo objeto es objeto de la ley es la preservación, recuperación y dinamización de la Huerta como espacio con reconocidos valores agrarios, ambientales, paisajísticos, arquitectónicos, históricos, culturales y antropológicos, que son determinantes para el progreso económico, la calidad de vida de la ciudadanía y la gestión sostenible del área metropolitana de Valencia, promoviendo la rentabilidad y viabilidad económicas de la actividad agraria (art. 1.1). Para ello, entre otras medidas, dispone la formulación del denominado Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia, en los términos del artículo 16 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. Este instrumento deberá contener, como mínimo, la definición y la caracterización de la infraestructura verde de la Huerta de Valencia, la regulación de los usos y las actividades a desarrollar, los criterios de integración de las infraestructuras existentes y de aquellas que se implanten, las líneas básicas de actuación en las diferentes materias que el plan formule y los indicadores para su seguimiento y evaluación. Como objetivo prioritario de este instrumento de ordenación territorial, la norma señala expresamente a la dinamización de la actividad agraria de la Huerta de Valencia y su prevalencia en relación con el resto de usos actualmente implantados en su área metropolitana, pudiendo diferenciar entre la zona rural común, cuya regulación corresponde al planeamiento municipal y la zona rural protegida de huerta.

Como uso global predominante de esta zona, el artículo 22 de la Ley 5/2018, de 6 de marzo establece de forma al agropecuario, por lo que de forma expresa autoriza en su ámbito las construcciones, instalaciones y obras que sean necesarias y compatibles con el mejor aprovechamiento, conservación, cuidado y restauración de los recursos propios de esta actividad, si bien, este uso global admite la compatibilidad de otros usos complementarios o dinamizadores de la actividad principal. El Plan de Acción Territorial deberá establecer la gradación del régimen de usos y actividades permitidas, así como sus intensidades. En

³³⁸ Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 8252, de 12 de marzo de 2018.

sentido contrario, se prohíbe todo desarrollo urbanístico de uso industrial global que no esté expresamente contemplado por la ordenación territorial, con la premisa de fomentar la reconversión y cambio de uso de las áreas industriales contiguas con terrenos de huerta a usos agrarios, residenciales, terciarios o dotacionales.

Con carácter excepcional, el Plan de Acción Territorial podrá permitir la implantación de usos residenciales, dotacionales y terciarios. Los espacios en que los campos de cultivo sean colindantes a la costa se consideran de especial valor paisajístico, etnológico y cultural, por lo que la implantación de estos usos dotacionales y terciarios en ningún caso pueden suponer una disminución significativa de la superficie cultivable, ni desincentivar que la actividad agraria se mantenga al lado de las playas, dunas o restingas del ámbito del plan de acción territorial.

17. Ceuta y Melilla.

Los casos de las denominadas Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla suponen una singularidad dentro del régimen normativo de la ordenación territorial y del urbanismo, debido a su particular régimen jurídico derivado de sus respectivos Estatutos de Autonomía³³⁹, ambos aprobados en 1995 y que les otorgan un régimen de autonomía bastante diferenciado del establecido para las Comunidades Autónomas, particularmente en lo que respecta a las competencias de sus órganos institucionales, a los que se les atribuye potestad reglamentaria y ejecutiva pero no legislativa.

Esta circunstancia determina que, aunque en los dos casos los Estatutos de Autonomía atribuyen a estas Ciudades Autónomas las competencias de ordenación del territorio y urbanismo, esta asignación no puede entenderse en

³³⁹ Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta (BOE núm. 62, de 14 de marzo de 1995) y Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla (BOE núm. 62, de 14 de marzo de 1995).

ningún caso como plena, puesto que dependen de forma inicial de la normativa estatal sobre la materia, aunque les competa su posterior desarrollo y ejecución.

Sobre esta cuestión, la disposición adicional tercera del TRLS2015 dispone literalmente:

“Disposición adicional tercera. Potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla.

Las ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán sus potestades normativas reglamentarias en el marco de lo establecido por las respectivas leyes orgánicas por las que se aprueban sus estatutos de autonomía, esta ley y las demás normas que el Estado promulgue al efecto.

En todo caso, corresponderá a la Administración General del Estado la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas ciudades y de sus revisiones, así como de sus modificaciones que afecten a las determinaciones de carácter general, a los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio o a las determinaciones a que se refiere el apartado séptimo de la disposición final segunda.

La aprobación definitiva de los Planes Especiales no previstos en el Plan General, y de sus modificaciones, así como de las modificaciones del Plan General no comprendidas en el párrafo anterior, corresponderá a los órganos competentes de las ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo de la Administración General del Estado, el cual será vinculante en lo relativo a cuestiones de legalidad o a la afectación a intereses generales de competencia estatal, deberá emitirse en el plazo de tres meses y se entenderá favorable si no se emitiera en dicho plazo”³⁴⁰.

³⁴⁰ Es preciso hacer referencia igualmente a la STC 240/2006, de 20 de julio (ponente: Jiménez Sánchez, Guillermo. EDJ 2006/112580), en la que el Alto Intérprete Constitucional desestima el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por la ciudad de Ceuta en relación con el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Considera la Sala, entre otras, que la actividad de planeamiento derivado de la Ciudad Autónoma de Ceuta afecta claramente a intereses de carácter inequívocamente supramunicipal, cuya gestión constituye el objeto de competencias del Estado, lo cual justifica sobradamente la intervención de la Administración estatal en la ordenación urbanística de ese territorio municipal con la intensidad que prevé el precepto impugnado. Es por ello por lo que la exigencia del informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento previamente a la aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones por parte de los órganos competentes de la Ciudad Autónoma, tampoco vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada a dicha ciudad (formula voto particular el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez al que se adhiere el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel). Un breve pero muy esclarecedor análisis de esta Sentencia se encuentra en GARCÍA ARENAS, Nicanor (2016, págs. 996-998).

La controvertida cuestión sobre la regulación normativa en materias como la ordenación territorial y el urbanismo en las Ciudades Autónomas sigue sin obtener una solución definitiva, cuando han transcurrido más de veinte años desde la introducción de la doctrina del Tribunal Constitucional impuesta por la citada Sentencia 61/1997, de 20 de marzo. En principio, parece actualmente pacífica la aplicación sobre ambas del TRLS1976, en función de la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley del Suelo de 1990 y del posterior TRLS1992 que formuló el Estado de forma supletoria a las normas autonómicas de aplicación preferente y que, de forma directa, se disponían para su aplicación en estos territorios sin capacidad legislativa propia³⁴¹. Por lo tanto, para determinar la regulación de las diferentes clases de suelo y, en concreto, del suelo no urbanizable, debemos acudir a los artículos del texto refundido estatal de 1976 y conforme a ellos se deberán formular los instrumentos de planeamiento, con las salvedades antes citadas del actual TRLS2015.

No obstante, cabe reseñar que cada vez son mayores las voces que reclaman la aprobación de una nueva regulación sobre ordenación territorial de ambas Ciudades Autónomas³⁴², que supere las rigideces y los posibles desfases que pudieran derivarse de la aplicación de una norma con más de cuarenta años de antigüedad y elaborada en un contexto socio-político muy distinto al de la España actual. Para ello se han propuesto varias fórmulas como son la reinterpretación de la doctrina del Tribunal Constitucional en este sentido concreto, la introducción de la pertinente modificación a la CE1978 o, incluso,

³⁴¹ Incluso, algunos autores, como BARNES VÁZQUEZ, Javier (1997), llegaron a sostener que el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 podía considerarse plenamente vigente en Ceuta y Melilla, habida cuenta de que la declaración de inconstitucionalidad obedeció exclusivamente a la quiebra del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De este modo, este autor defendía que, al margen de que Ceuta y Melilla deban conceptuarse como Ciudades con Estatuto de Autonomía y no como Comunidades Autónomas, es evidente que carecen de competencias legislativas sobre urbanismo. Por todo ello, entendía que el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 no había invadido competencia alguna de Ceuta y Melilla, por lo que no había motivo para no estimar su aplicación en ambos territorios autónomos.

³⁴² <https://elfarodeceuta.es/una-ley-necesaria-ceuta/> (último acceso, 8 de agosto de 2018).

la apelación a regulaciones sectoriales ampliadas que pudieran derivar en una nueva regulación integral en ambos territorios. Sin embargo, aun estimando necesaria la introducción de nuevos elementos regulatorios en la normativa aplicable a estas Ciudades Autónomas, no se vislumbra una solución factible al asunto, al menos en un corto plazo.

III. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL TRATAMIENTO DE LA NORMATIVA ESPAÑOLA SOBRE EL SUELO RÚSTICO O NO URBANIZABLE.

De lo analizado en el punto anterior pueden extraerse varias conclusiones que, con carácter general, ya han sido apuntadas al considerar los diferentes modos en los que el Estado y las Comunidades Autónomas han venido aprobando la normativa relativa al territorio en función de sus respectivas competencias constitucionalmente reconocidas. De este modo se aprecia que, aunque con la presencia de ciertos matices, la normativa autonómica ha adoptado los parámetros que ya se contenían en la normativa estatal anterior a la Sentencia 61/1997, del Tribunal Constitucional a la que se ha hecho igualmente referencia, sin adoptar elementos novedosos sobre la consideración más allá de las diferencias de tratamiento que han sido apuntadas.

Con arreglo a esta premisa cabe indicar, siempre en términos generales, que la normativa autonómica actual atribuye a los instrumentos de planificación la competencia para delimitar los ámbitos de suelo que merecen una consideración especial que se traduce en régimen suplementario de protección sobre el otorgado con carácter genérico para el suelo rural común. Con este punto de partida, podemos comprobar cómo los matices entre las distintas Comunidades Autónomas se producen en los ámbitos en los que recae esta potestad planificadora, en función de la mayor o menor prevalencia de la ordenación territorial (de competencia autonómica casi exclusiva) o de la planificación urbanística (ámbito con mayor actuación municipal).

En cualquier caso, en todos los supuestos analizados se otorga a la planificación una doble función relativa a la consideración de los ámbitos de suelo protegido, ya que por un lado debe identificar los sectores o zonas sometidos a un régimen diferenciado por expresa determinación de normativa sectorial aplicable o su declaración a través de un instrumento de planificación sectorial habilitado para ello (como más adelante se hará referencia). Por otro lado, debe identificar y delimitar las zonas en las que su análisis territorial localice valores inherentes merecedores de un régimen reforzado de garantía, que de forma prioritaria se contiene en un marco limitado de usos autorizados y en su exclusión casi total de futuros procesos de desarrollo urbanístico.

Esta primera nota caracterizadora de la clasificación de los suelos rústicos (o no urbanizables) en la normativa autonómica deriva de la propia función de análisis del suelo y el entorno que ha de realizar el planificador (tanto sea éste de ámbito territorial como urbanístico), que en su fase de diagnóstico del territorio deberá, en primer lugar, alumbrar los ámbitos de suelo que requieran una especial protección por determinación de la normativa sectorial aplicable, supuestos en los que la labor planificadora parece limitarse a identificar los supuestos existentes en el territorio objeto de análisis y a delimitarlos espacialmente conforme al régimen establecido por la concreta normativa que motive su especial protección. En segundo lugar, el planificador debe identificar los ámbitos que del propio análisis del territorio se deduzca la presencia de valores que hagan que una determinada área geográfica deba ser incluida en la clase de suelo no urbanizable o rústico (y por lo tanto ser excluido de un posible proceso urbanizador futuro, al menos en las condiciones del momento de la planificación) y, en algunos casos, en un régimen de protección suplementario al general de todo suelo rural, ya sea por la presencia de un determinado valor de forma más acentuada o con mayor entidad que en la generalidad del suelo rural del entorno o, en otros casos, por la identificación de concretos valores por cuya sola presencia se requiere este régimen de especial protección del suelo.

La concreta formulación de cada tipo de suelo protegido vendrá determinada por diversos factores cuya combinación puede suponer la presencia de un mayor o menor ámbito de discrecionalidad en la función del planificador, comenzando por la propia normativa que puede delimitar elementos o valores concretos de han de ser apreciados para otorgar un nivel de protección suplementario al general en los distintos suelos rurales incluidos en el ámbito del instrumento de planeamiento (como sucede en los casos analizados de la normativa gallega o extremeña), o establecer una relación de valores meramente enunciativa y que debe ser objeto de concreción en el correspondiente instrumento de planificación, como sucede en la normativa andaluza.

Esta diferencia se aprecia de forma muy difuminada en los supuestos de valores naturales, ambientales, culturales, agrarios u otros similares, ya que en todos los casos expuestos la normativa autonómica exige que la apreciación de la concurrencia de elementos de esta relación de valores en un concreto territorio, debe conllevar su inclusión en un régimen de protección suplementaria de su entorno físico que evite en lo posible su alteración e impida, en todo caso, su inclusión en ámbitos de desarrollo urbano. Sin embargo, donde esta diferencia puede apreciarse con mayor nitidez es en los supuestos en los que la normativa establece categorías de suelo protegido que, en el caso de otras normativas autonómicas, en situaciones similares puedan ser incluidos en los ámbitos de suelo rural común. Tal es el caso de los suelos cuyas características les hagan ser inapropiados para el desarrollo urbano, en cuya categoría se pueden englobar tanto suelos ubicados en zonas alejadas de las áreas urbanas, suelos con dificultades orográficas muy apreciables, u otros similares, que sin presentar unos valores apreciables para su protección especial, pueden ser incluidos por la normativa aplicable en una categoría específica de suelo no urbanizable o, en otro caso, engrosar la categoría de

suelo común y ostentar la protección genérica atribuida a todo suelo rural del entorno³⁴³.

En realidad, esta cuestión no debe suponer un efecto práctico generador de diversidades autonómicas apreciables, ya que la fase de diagnosis de los instrumentos de planeamiento debe advertir la necesidad de proteger a un determinado entorno por sus excepcionales o singulares valores, entre los que sin duda puede incluirse su inadecuación para el desarrollo urbanizador ya sea porque de forma expresa lo indique la normativa urbanística aplicable o porque, de otro modo, se justifique la adopción de esta medida de forma fehaciente en el proceso de análisis territorial que todo instrumento de planeamiento debe realizar.

Esta última consideración conecta con la segunda de las características que pueden destacarse de la normativa sobre el suelo no urbanizable analizada, y que de forma generalizada exige que el proceso de planificación identifique el suelo que ha de integrarse en ámbitos de suelo no urbanizable especialmente protegido, en función de sus singulares valores concurrentes, lo que parece limitar la apreciación meramente discrecional de esta consideración por parte del agente planificador (salvo en supuestos como el anterior), lo que viene a caracterizar a la fase de análisis territorial de todo proceso planificador en una prospección del territorio más que en una fase de evaluación de sus concretas condiciones³⁴⁴.

³⁴³ Este último caso es el de normativas como la andaluza y la castellano-manchega, que parecen determinar la inclusión de este tipo de suelo rural en la categoría genérica de suelo no urbanizable de carácter natural o rural en el caso andaluz y de reserva en el castellano-manchego, salvo que de forma motivada el planeamiento lo haga incluir en un ámbito de suelo protegido. Por el contrario, en normativas como la extremeña o gallega, la inclusión de este tipo de suelo rural en ámbitos protegidos parece una opción más del planificador que, en caso de que así lo entienda procedente, podrá determinar el carácter especialmente protegido de este tipo de suelo e incluirlo en el tipo habilitado al efecto.

³⁴⁴ Esta consideración, expresada en términos coloquiales, viene a suponer que la identificación del suelo como merecedor de una especial protección la ha de realizar el planificador en función de que efectivamente los valores concurrentes en cada territorio existen de forma objetiva y pueden determinarse con carácter evidente, de suerte que es la realidad del entorno la que motiva la aplicación de un régimen jurídico individualizado y no la mera apreciación subjetiva del planificador.

Esta interpretación del carácter del procedimiento planificador deriva de la propia interpretación jurisprudencial que ha conocido del asunto, en sentencias como la del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1992 (Sala Tercera, sec. 5ª, rec. 3771/1990. Ponente ESTEBAN ÁLAMO, RJ/1992/2239), en la que se reafirma la tesis del carácter tuitivo del suelo no urbanizable de protección (en este caso el identificado en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares), lo que supone que la aplicación del régimen jurídico singularizado establecido para este tipo de suelo ha de ser aplicado de forma estricta (cuestión que distingue de la posible aplicación “rigurosa”), primando en todo caso la:

“...imposibilidad de dedicación o utilización que implique transformación de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se quiera proteger (...) no podrán estos terrenos ser destinados a fines distintos de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y, en todo caso, habrá de garantizarse la preservación en estos suelos del proceso de desarrollo urbano”³⁴⁵.

El propio Tribunal Supremo ha ratificado esta consideración del suelo no urbanizable en otras sentencias posteriores, como es el caso de la de la Sala Tercera de 20 de diciembre de 2001 (Sección 5ª, recurso 8690/1997. Ponente: GARZÓN HERRERO, LA LEY 231054/2001), en cuyo FD 6º viene a afirmarse esta necesaria identificación de los suelos protegidos cuando sus condiciones inherentes son irrefutables, cuya declaración reglada solo puede enervarse previa justificación fehaciente de la errónea consideración de la realidad del territorio.

En conclusión, cabe destacar que la normativa autonómica vigente, adoptando una diferente nomenclatura y definición tipológica, en general atribuye al planeamiento la delimitación los ámbitos de suelo rural y, dentro de éstos, los sometidos a una especial protección, en función de la realidad actual del suelo o su eventual potencialidad, pero siempre atendiendo a valores objetivos que deben ser advertidos y puestos en valor por en el ejercicio de la función planificadora.

³⁴⁵ Fundamento de Derecho 4º *in fine*.

La tercera consideración que cabe realizar sobre el análisis de la normativa autonómica es la prevalencia de la planificación territorial sobre los instrumentos de planificación urbanística, derivada del carácter transversal que se predica de la ordenación territorial frente al alcance más limitado del urbanismo. Esta prevalencia de la ordenación territorial en su desarrollo planificador sobre la labor similar que ha de realizarse en el ámbito urbanístico, puede apreciarse en todas las normativas autonómicas analizadas, al contener expresamente la vinculación de los nuevos instrumentos urbanísticos a la ordenación territorial realizada o, en otro caso, la necesidad de adaptar a la misma los existentes a su entrada en vigor.

Cabe resaltar que la preferencia del ámbito territorial procede de la propia normativa urbanística estatal, que como se ha apuntado ya contenía la necesidad de desarrollar instrumentos de planificación territorial de carácter integral, cuyas determinaciones debían observar los instrumentos de planificación urbanística aprobados para cada término municipal. Con arreglo a estos antecedentes, la normativa autonómica ha adaptado este criterio a su propia realidad al asumir estatutariamente las competencias de ambas materias y formular su propia normativa. La jurisprudencia ha reconocido esta posición preferente de la ordenación territorial al establecer su delimitación material en función del alcance de sus determinaciones, lo que puede apreciarse en sentencias como la del Tribunal Constitucional 149/1998, de 2 de julio (LA LEY 8308/1998)³⁴⁶.

³⁴⁶ Su FD 3º dispone expresamente: "...En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio, ha destacado que el referido título competencial "tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial" (SSTC 77/1984, fundamento jurídico 2º; 149/1991, fundamento jurídico 1º B). Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental "está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo" (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3º; 28/1997, fundamento jurídico 5º). Sin embargo, también ha advertido, desde la perspectiva competencial, que dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle una alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3º; 61/1997, fundamento jurídico 16; 40/1998, fundamento jurídico 30...".

En referencia a la normativa autonómica, la vinculación expresa del planeamiento territorial sobre el urbanístico se recoge de forma generalizada en los instrumentos de ordenación aprobados, como puede comprobarse en el caso de lo dispuesto en la Norma 6ª del antes citado Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. En este artículo se dispone que tanto los instrumentos territoriales de rango inferior como el planeamiento urbanístico quedan obligados a guardar la debida coherencia con las determinaciones de la planificación territorial general, por lo que se exige su adaptación tanto a través del proceso normal de su formulación o, en otro caso, requiriendo su innovación posterior.

Con esta indicación expresa y el resto de menciones contenidas en el POTA, el planificador andaluz garantiza dos cuestiones fundamentales relativas a la aplicación de las medidas impuestas por el instrumento aprobado, en primer lugar la prevalencia de las normas de ordenación de rango superior sobre las inferiores y las derivadas del planeamiento urbanístico (en función de su grado de exigencia) y, en segundo lugar, la aplicación de la norma más restrictiva de las que confluyan en un mismo territorio, al atribuir al resto de instrumentos de planificación la posibilidad de otorgar una protección suplementaria a la dispuesta por la ordenación general. En términos similares se expresan los instrumentos de planificación del resto de Comunidades Autónomas, debido a que se formulan con los mismos objetivos de coherencia jerárquica en sus determinaciones y, en lo que respecta específicamente a la protección de los suelos protegidos, con la posibilidad de aumentar el nivel de protección de los diferentes ámbitos, debiendo mantener como mínimo común denominador el régimen atribuido por el instrumento superior y vinculante.

Los Tribunales de Justicia han avalado igualmente esta consideración, lo que puede apreciarse de forma generalizada en sentencias como la del TSJA, Sede de Málaga, de 21 de diciembre de 2011 (Sección 1ª, rec. 1661/2006. Ponente: GÓMEZ PASTOR, EDJ 2011/391472), en la que se afirma que, entre los

objetivos de la ordenación del territorio, como competencia autonómica y materia propia de los instrumentos de planificación territorial, se incluye de manera principal la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural. A juicio de la Sala, la ordenación del territorio debe suponer el establecimiento de determinaciones relacionadas con la protección de la naturaleza y del paisaje, extremo al que, además, por si ello no bastara, se refiere la propia Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía en su artículo 46.1.e). Por ello, concluye que es evidente que aquellas determinaciones, dirigidas a la preservación del proceso urbanizador del suelo por razones medioambientales, afectan de manera directa a intereses claramente supralocales, imbricados especialmente en la materia medioambiental y de ordenación del territorio, que por lo tanto, pueden y deben ser abordadas por los instrumentos que el ordenamiento contempla como propios de estas materias, los cuales, además, son vinculantes para los planes de ordenación urbanística.

A lo anterior cabe añadir, en cuarto lugar, que aunque los parámetros y criterios sobre los que se considera el suelo rural en toda España son en su mayoría muy similares, su regulación en cada caso concreto puede presentar particularidades que en determinadas circunstancias pueden conllevar diferencias de tratamiento de cierta entidad en el régimen aplicable en la práctica a suelos con situaciones físicas similares.

Esta diferenciación puede apreciarse tanto en los criterios de calificación del suelo rural como, por otra parte, en las diferencias de régimen aplicable de forma general al mismo. En el primer caso, si bien partiendo de los postulados generales de la vigente normativa estatal sobre suelo y de los criterios apreciados de forma uniforme por las distintas Comunidades Autónomas, que no presentan actualmente diferencias destacables en cuanto a la identificación del suelo rústico o no urbanizable, pueden sin embargo apreciarse diferencias

en cuanto al encuadramiento concreto de éste dentro de los tipos que establezca la norma aplicable y, en concreto, sobre la mayor o menor amplitud de los supuestos en los que debe considerarse que un suelo ha de ser sometido a un régimen de especial protección.

Por otro lado, también pueden apreciarse diferencias de tratamiento del suelo rural en las diferentes normativas autonómicas en lo que respecta a su régimen jurídico. Tomando como referencia el suelo rural definido como genérico o común en cada territorio, podemos apreciar que existen normativas que determinan el régimen de uso y disfrute del terreno de una forma más restrictiva que otras, tanto en lo que respecta a los usos vinculados a la naturaleza rural del suelo como, principalmente, en los supuestos de actuaciones excepcionales autorizables, en cuyo régimen de autorización pueden identificarse diferencias muy acentuadas, en función de la mayor o menor limitación con la que se describan estos supuestos excepcionales.

En ambos casos puede alegarse que la labor y las conclusiones del planificador serán, en definitiva, las que en muchos supuestos determinen el régimen concreto aplicable al terreno sometido al diagnóstico y ordenación en su planificación. Pero no cabe duda que el mayor o menor ámbito de restricción con el que la normativa describa el régimen general del suelo va a ser muy determinante a la hora de establecer los usos permitidos y autorizables en los suelos rurales de cada Comunidad Autónoma y, en definitiva, su régimen jurídico aplicable, que posteriormente podrá ser modulado por los distintos instrumentos de ordenación, aunque sin exceder los límites establecidos por el legislador autonómico correspondiente.

Finalmente, también pueden destacarse las diferencias apreciables en el tratamiento de los posibles usos residenciales autorizables en los entornos rurales, partiendo no obstante de una posición general tendente a restringir o limitar en lo posible las nuevas construcciones de viviendas en el suelo no urbanizable. Las diferencias existentes en las diferentes regulaciones pueden

sintetizarse, por una parte, en el establecimiento de criterios más o menos restrictivos para autorizar la instalación de viviendas aisladas que no presenten riesgo de generar nuevos núcleos de población. Además de la anterior, una fundamental diferencia de regulación, a la que con posterioridad se hará referencia expresa en este trabajo, es la exigencia de acreditar la vinculación de la necesidad de vivienda para el correcto uso agropecuario del suelo, como requisito insoslayable para autorizar la construcción de edificaciones de este tipo en normativas como la andaluza.

En relación con esta cuestión, aunque con distinta formulación, también pueden apreciarse diferencias en el tratamiento de los posibles núcleos residenciales delimitados en suelo rural, reconocidos por algunas normativas como la asturiana, gallega o andaluza, como uno de los medios dispuestos para intentar regularizar y ordenar las edificaciones existentes en suelo no urbanizable, atribuyendo una configuración y entidad colectiva a situaciones que, al menos en su origen, surgieron como consecuencia de la necesidad de establecer vinculaciones colectivas para la explotación de los recursos del territorio. La delimitación de sus contornos y el establecimiento de sus condiciones de ordenación y mantenimiento son atribuidas, con carácter general, a los instrumentos de planeamiento que deberán disponer las soluciones a las necesidades y carencias de estos núcleos residenciales rurales, sobre todo en lo que respecta a los accesos y dotación de servicios, debiendo compatibilizar su establecimiento con la naturaleza rural del suelo en el que se asientan.

En definitiva, estas consideraciones suponen los parámetros fundamentales que la normativa actual atribuye a la planificación, como elemento identificador del suelo rústico o no urbanizable en cada área geográfica concreta, formulados desde un punto de vista general y meramente enunciativo. A partir de este punto, y sobre la base de la normativa vigente en cada territorio concreto, la labor planificadora deberá identificar de forma material cada tipo específico de suelo, evaluando sus condiciones de forma individualizada y, en

función de los resultados obtenidos, atribuir a cada zona su régimen jurídico aplicable. Esta tarea de la función planificadora, denominada fase de análisis o diagnóstico del territorio, se dispone como la cuestión nuclear de todo proceso de planificación, al incluir en la misma la labor de identificación de los elementos que, al fin y a la postre, van a servir de fundamento a la asignación en cada territorio de un régimen jurídico propio, con la consiguiente repercusión que ello supone en su régimen de usos autorizables y, en definitiva, en los derechos de sus titulares. Por todo ello, el correcto ejercicio de este análisis territorial se antoja fundamental para el buen término de toda labor planificadora, cuestión que va a ser el elemento y objetivo fundamental de la presente tesis doctoral.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL SUELO COMO ELEMENTO SUSCEPTIBLE DE PROTECCIÓN

I. LA PROTECCIÓN DEL ENTORNO COMO CRITERIO FUNDAMENTAL DEL DESARROLLO HUMANO.

La concienciación ambiental que preside la sociedad actual determina que, con carácter general, toda actuación, plan, proyecto o intervención que sea susceptible de presentar algún tipo de impacto sobre el medio ambiente en el que se pretende realizar, se someta a un análisis previo al objeto de determinar si ese impacto es o no real y efectivo, si aun siendo posible o inevitable su producción su alcance puede o no ser mitigado o atemperado o, en determinados casos, si el interés general de su realización ha de ser considerado como prioritario sobre el impacto ambiental generado, lo que puede que determine su autorización cumpliendo los requisitos que al efecto determine la normativa vigente, lo que sucederá en muy reducidas ocasiones, debido a que la tendencia general de la normativa vigente es la de priorizar la protección ambiental sobre los intereses económicos y/o sociales subyacentes en estos casos. Esta realidad viene presidiendo la actuación de los poderes públicos del mundo occidental principalmente desde mediados del siglo pasado, momento a partir del cual, de forma progresiva, se fue percibiendo la incidencia evidente que la actuación del ser humano y sus procesos industriales y de construcción de infraestructuras presenta sobre el entorno físico, lo que en la época actual se plasma en las evidencias (ya prácticamente no discutidas por ningún sector científico) del cambio climático que los habitantes de este planeta venimos percibiendo, con los perjuicios que ello parece que puede acarrear para la vida en un futuro lamentablemente cercano.

Por entorno podemos entender, coloquialmente, como todo aquello que rodea a la actividad humana, y que constituye el espacio físico en el que se desarrollan las relaciones individuales y sociales de la vida, de tal modo que

toda actuación humana tiene reflejo en el mismo porque es el marco en el que se realiza y con el que se interactúa³⁴⁷.

Desde un punto de vista jurídico podemos hacer referencia a la definición contenida en el artículo 28.1 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía³⁴⁸, que define el entorno de los bienes históricos protegidos en Andalucía como el formado por aquellos inmuebles y espacios cuya alteración pudiera afectar a los valores propios del bien de que se trate, a su contemplación, apreciación o estudio, pudiendo estar constituido tanto por los inmuebles colindantes inmediatos, como por los no colindantes o alejados. De ambas definiciones podemos extraer la conclusión de que el entorno es todo aquello que rodea al ser humano en su aspecto físico y ambiental, incluyendo al resto de seres vivos y elementos materiales que se localizan en una zona concreta del planeta. La conservación de este entorno se ha convertido en uno de los condicionantes más importantes de toda nueva actividad que se pretenda realizar en el momento actual, asumiendo los poderes públicos los postulados más tendentes a mantener la realidad física del territorio conforme a su realidad natural, salvo en los supuestos en los que se garantice previamente que lo proyectado no le afecta sensiblemente.

Este afán proteccionista se ha venido reflejando, entre otras cuestiones, en el establecimiento de medidas precautorias frente a la realización de actuaciones y proyectos que por su localización, la emisión de elementos contaminantes, la alteración del medio físico en el que se pretendan ubicar o la posible producción de otros efectos perniciosos para el medio ambiente general o del entorno, se estimen perjudiciales para el interés general preferente que, en la actualidad, presenta como uno de sus parámetros fundamentales el respeto al medio ambiente y entorno adecuados, cuestiones todas ellas que se tienen su

³⁴⁷ La Real Academia Española de la Lengua define el vocablo entorno en su primera acepción como: *Ambiente, lo que rodea*.

³⁴⁸ BOJA núm. 248, de 19 de diciembre de 2007.

reflejo en la aspiración social cada vez más demandada de un espacio de vida saludable y un progreso ambientalmente sostenible³⁴⁹.

Además de lo anterior cabe indicar que de forma paulatina se han ido incorporando nuevas aspiraciones sociales que suponen un freno o, cuanto menos, una rémora a la ejecución de proyectos o actuaciones que pueden afectar a su defensa y conservación, y que la conciencia ciudadana ha ido incorporando al elenco de derechos que han de ser preservados frente a las actuaciones que puedan causarles impactos apreciables. Nos referimos a los ámbitos culturales, arqueológicos, paisajísticos, agrarios, etnográficos etc., cuya estimación conjunta forma un complejo de elementos que deben ser objeto de valoración previa a la autorización de las actuaciones o proyectos que por su naturaleza puedan afectar a sus manifestaciones en el entorno en el que se desarrolla la vida humana y las relaciones sociales y ciudadanas³⁵⁰.

Del análisis de los medios de protección y prevención que la normativa vigente se ha dotado para conseguir los objetivos de salvaguarda de estos derechos sociales y el interés general asociado a los mismos, se comprueba como la mayor parte de las medidas se contienen en las normas e instrumentos que establecen las condiciones de uso y desarrollo del suelo, ya que éste es el sustrato material en el que se desarrollan las actividades humanas y en el que se sustentan los proyectos y actuaciones que pueden afectar al entorno natural, físico, ambiental, histórico, cultural o etnográfico que se estime preciso preservar como medio de garantizar el ansiado desarrollo social sostenible.

³⁴⁹ La propia CE1978 en su artículo 45 dispone:

1. *Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*
2. *Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*
3. *Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*

³⁵⁰ Estos derechos sociales también tuvieron reflejo en la CE1978, como es el caso del artículo 46, que dispone: *Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio,*

Para ello, las Administraciones competentes han ido conformando un bloque normativo cada vez más amplio mediante el que se establecen los criterios de uso y gestión del suelo que garanticen su utilización racional y la garantía de preservación de los entornos que, por la concurrencia en los mismos de uno o varios de los elementos susceptibles de conservación específica, se estimen como merecedores de un régimen jurídico específico que tiene como objetivo principal su mantenimiento conforme a su situación original o su recuperación (en el supuesto de entornos degradados). En estos casos, de forma evidente el régimen de usos autorizables de estos suelos vendrá mediatizado por las medidas previstas para su conservación, pudiendo autorizar únicamente aquellas actuaciones que por su naturaleza o intensidad no presenten afecciones a la preservación del entorno protegido y los valores por los que ha obtenido esta consideración.

Como afirma BERBEROFF AYUDA³⁵¹ para conseguir los objetivos pretendidos deben ponerse en funcionamiento los mecanismos regulados por el Derecho Urbanístico, lo que implica la introducción de una abundante normativa que discipline no solamente los tres aspectos clásicos en el ámbito urbanístico, como son planeamiento, gestión y disciplina, sino también otros que presentan una indudable conexión sectorial con aquéllos. A juicio de este autor, en una tendencia califica como globalizadora, es necesario el engarce de la regulación del suelo con los más modernos principios de protección medioambiental, sobre aspectos tales como el paisaje o la movilidad, que cobran una extraordinaria importancia social, y por ello legitiman y justifican la preocupación del legislador, materializada en una amplia producción normativa.

Dentro de esta relación de normas jurídicas que establecen los medios por los que se pretende regular la preservación del entorno y sus valores inherentes en territorio nacional, debemos citar fundamentalmente las que ya se han mencionado al analizar las distintas normas e instrumentos de planeamiento existentes en la regulación española, partiendo de la normativa sobre suelo del

³⁵¹ BERBEROFF AYUDA, Dimitri (2007, pág. 100).

Estado (TRLIS2015) y de las normas de ordenación territorial y urbanismo emanadas por las Comunidades Autónomas³⁵². Además, como elemento fundamental de la cuestión relativa a la preservación del medio ambiente y otros valores asociados al mismo, debemos citar por su importancia la normativa sectorial ambiental, nutrida en gran parte por normativa emanada de la Unión Europea que es posteriormente desarrollada y completada por el Estado y las Comunidades Autónomas en función del alcance constitucional de sus competencias en esta materia, debiendo añadir también a la normativa emanada de las Corporaciones Locales que aunque limitada a rango reglamentario (al menos en las entidades locales de régimen común), también presenta una incidencia apreciable en las actuaciones de conservación de los valores identificados en el territorio y que conforme a estas normas es preciso preservar y/o recuperar.

Pero salvo los supuestos en los que la propia normativa identifica y delimita los ámbitos geográficos concretos sobre los que se aplica el régimen de protección del suelo que propugna, para la localización geográfica de los concretos lugares donde se aprecien los valores susceptibles de protección especial se deberá realizar una labor de análisis territorial con el objeto de delimitar los lugares donde se acredite su existencia y la intensidad con la que se identifican. Este análisis territorial de un ámbito espacial concreto, cuando presenta un carácter general³⁵³ y tiene por objeto, al menos, ordenar un espacio de forma en que se delimiten sus diferentes zonas en función de la necesidad de establecer sobre ellas un régimen específico de protección y la aptitud para albergar usos diferenciados, se suele denominar con la expresión planificación (territorial), que en otras palabras puede definirse como la función de establecer una ordenación racional de un ámbito territorial determinado, con

³⁵² En este punto es preciso volver a citar la excepción de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, dado que su actual normativa no les otorga a sus Asambleas la capacidad para aprobar normas con rango de ley, por lo que en sus ámbitos se aplica la normativa estatal vigente en todo el territorio nacional y, de forma supletoria, la de ordenación territorial y urbanística vigente en la fecha de entrada en vigor de la STC 61/1997.

³⁵³ Lo que no quiere decir que su alcance sea general, ya que puede referirse a un ámbito sectorial. En este caso nos referimos a un carácter global del entorno concreto en el que se realiza el análisis territorial y no a una localización específica dentro de un ámbito mayor.

el objeto de identificar en el mismo las consideraciones que establece la normativa vigente, ya sean estas de carácter general o , en su caso, relativas a un ámbito sectorial determinado (como puede ser el medioambiental). A esta labor planificadora nos referiremos más adelante, debiendo en primer lugar atender al elemento material sobre el que se realiza, que como ya se ha apuntado es el suelo, considerando éste como el elemento material del territorio donde se realizan las actividades humanas y que requiere que sobre el mismo se realice una delimitación de los concretos ámbitos en los que estas actividades pueden desarrollarse de los que, por cualquier circunstancia, no deben ser objeto de alteración alguna o, cuanto menos, determinar que toda posible afección sobre ellos sea limitada.

II. EL SUELO COMO ELEMENTO TERRITORIAL.

La evolución de la sociedad occidental hasta el momento temporal actual, y en particular la española, ha determinado la alteración del entorno físico en el que se desarrollan las actividades de los ciudadanos, tanto por la construcción y progresiva ampliación de áreas urbanizadas como por la utilización de los espacios rurales para actividades que, en muchos de los casos, han ido produciendo un paulatino deterioro de los entornos no urbanos que, salvo excepciones muy concretas, han ido degradando sus características naturales y condiciones inherentes. Esta realidad, como se ha apuntado anteriormente, ha motivado una creciente conciencia social relativa a la necesidad de la protección de estos entornos y, en la medida de lo posible, su regeneración, lo que se ha plasmado en un posicionamiento activo de los poderes públicos mediante la implementación de políticas de prevención y conservación de estos ámbitos, que inevitablemente se han de materializar en la delimitación de espacios sometidos a regímenes especiales de protección y en la restricción de los usos autorizables en los mismos.

Como se analizó al tratar la evolución de la normativa sobre suelo en España, si en sus orígenes ésta se dirigía casi exclusivamente a tratar al suelo urbano y a la ordenación de las ciudades, de forma progresiva fue introduciendo la regulación de los espacios rurales no destinados (al menos en principio) a ser objeto de posterior desarrollo urbanizador, incluyendo medidas delimitadoras de los usos autorizables y la necesidad de delimitar los espacios sujetos a una protección suplementaria con restricción de los usos previstos para el resto. Esta progresiva introducción de la regulación integral motivó la introducción del concepto de ordenación territorial³⁵⁴ diferenciado del urbanismo, como término “superior” al atender a consideraciones de naturaleza transversal al analizar el territorio³⁵⁵ frente al carácter sectorial del régimen de uso del terreno que se atribuye al urbanismo. Esta consideración general del territorio motivó, a su vez, la progresiva atención de los poderes públicos sobre el suelo protegido, como elemento fundamental para la consecución de las aspiraciones sociales de preservación de los derechos ambientales (y de otros ámbitos conectados como vimos en el epígrafe anterior) que ostentan un lugar preferente en el concepto de interés general en la sociedad occidental actual y, por supuesto, en la española.

El suelo protegido (o sometido a un régimen especial de protección) puede definirse con MARTÍNEZ MARTÍNEZ³⁵⁶ como toda porción de terreno que, en razón de la concurrencia objetiva de ciertos valores ecológicos, naturales o culturales, está sometido por el ordenamiento jurídico a un régimen jurídico notablemente restrictivo de su uso y disfrute y de sus facultades de disposición. Sobre esta definición podemos realizar algunas consideraciones, que si bien en algunos casos ya han sido apuntadas anteriormente, es preciso traer a colación en este momento para poder realizar un análisis global del suelo como elemento susceptible de un régimen jurídico de protección singular.

³⁵⁴ CASTELAO RODRÍGUEZ y SANTOS DíEZ (1999, página 100) establecen el origen del término “ordenación del territorio” en la literatura científica española a principios de la década de los 60 del pasado siglo.

³⁵⁵ La Carta Europea de la Ordenación del Territorio de 1983 lo define como: “...expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de la sociedad”.

³⁵⁶ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María (2010, pág. 37).

A. La delimitación de los ámbitos de suelo protegido.

La primera cuestión a considerar de esta definición es la delimitación del suelo como “porción de terreno”, lo que introduce el elemento espacial como determinante del entorno sometido a protección por sus valores intrínsecos. De forma evidente lo que se protege es una zona concreta y delimitada en el espacio, que requiere que la normativa que determine su protección o el instrumento de planificación que la contenga, proceda a circunscribir su superficie a una localización territorial concreta y debidamente georreferenciada. Esta cuestión presenta una mayor importancia de la que a priori pueda parecer, debido a que el concreto espacio protegido está sometido a un régimen jurídico que difiere (y en muchas ocasiones de forma muy considerable) del aplicable a sus zonas limítrofes³⁵⁷, lo que determina la necesidad insoslayable de delimitar de forma muy precisa los contornos de los espacios de territorio incluidos en las zonas de especial protección. Esta consideración motiva que los diferentes medios de establecimiento de zonas sometidas a especial protección incluyan entre sus primeras consideraciones la localización del espacio físico que delimitan como ámbito geográfico sobre el que se despliegan sus efectos, aplicando normalmente las coordenadas del Sistema de Referencia Terrestre Europeo 1989 (ETRS89)³⁵⁸ junto con otros elementos físicos existentes en el entorno, para conseguir una definición de los límites del espacio protegido lo más precisa posible y evitar así posibles conflictos con los titulares de los espacios limítrofes.

Esta correcta delimitación de los terrenos sometidos a un régimen de especial protección ha sido exigida igualmente por los Tribunales de Justicia, invocando

³⁵⁷ Aunque en muchas ocasiones existan efectos del régimen de especial protección que se proyecten hacia las zonas limítrofes de los espacios protegidos, en aplicación de medidas proteccionistas que requieren zonas de servidumbre en predios colindantes para evitar la posible transmisión de las afecciones de los usos o actividades que fueran autorizables en éstos que no fueran admisibles en los suelos especialmente protegidos.

³⁵⁸ Como ejemplo reciente, puede citarse la delimitación física que contiene el Decreto 142/2016, de 2 de agosto, por el que se amplía el ámbito territorial del Parque Natural de Doñana, se declara la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste (ES6150009) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural Doñana, cuyo Anexo I contiene la descripción literal de la ampliación de los límites del Parque Natural de Doñana.

la necesaria seguridad jurídica que debe presidir todo establecimiento de un régimen jurídico individualizado sobre una localización física concreta, de tal modo que se ha impuesto la obligación ineludible por la que los instrumentos de planificación deben delimitar de forma indubitada los contornos de los espacios sobre los que despliegan efectos sus medidas de protección específicas. Por ejemplo, la STSJ de Canarias de 18 de abril de 2005 (Sede de Santa Cruz de Tenerife, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 2ª, rec. 435/2004. Ponente MOYA MEYER, EDJ 2005/65174) dispone en su FD 5º:

“El núcleo esencial del conflicto gira en torno a si la delimitación efectuada es correcta. La propia Administración demandada parece admitir que el deslinde practicado no es muy preciso y que se basa en una cartografía desfasada. Se ha practicado informe pericial del cual se deduce que las mediciones realizadas sólo tienen un valor aproximado, y no delimitan con precisión el espacio protegido, amén de haberse utilizado unos planos a escala 1:5000 que son inadecuados para la representación gráfica de la señalización colocada, porque el punto que los representa equivale a un objeto mucho mayor. Ante esta situación no podemos dar por buenas las actuaciones de la Administración que implican imponer al demandante una servidumbre legal de soportar los carteles informativos en los terrenos de su propiedad sin que exista la suficiente certeza de que señalicen los verdaderos límites del espacio protegido. La Administración deberá proceder a una nueva delimitación del espacio, con citación de los interesados, y colocar las señales informativas donde realmente corresponde”.

También en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias podemos citar la reciente STSJ de 12 de diciembre de 2016 (Sede de Las Palmas de Gran Canaria, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 2ª, rec. 174/2016. Ponente VARONA GÓMEZ-ACEDO, EDJ 2016/283388), cuyo FD 4º hace referencia a la indebida delimitación de una zona de Reserva Natural en el planeamiento como causa inmediata de la ilegal concesión de las licencias urbanísticas, por lo que exhorta a los poderes públicos a identificar de forma correcta los ámbitos sujetos a protección singular dentro de los instrumentos de planeamiento, para evitar así posibles perjuicios a terceros que posteriormente deban ser indemnizados por los mismos.

B. La consideración material del suelo protegido.

La segunda consideración a realizar sobre el concepto de suelo protegido es la relativa a la propia definición del vocablo suelo, sobre el que debemos entender el sustrato material en el que se desarrollan las actividades humanas y no el concepto físico de suelo como mero elemento de base para la construcción de instalaciones y edificaciones. Esta consideración deriva de la realidad por la que todo ámbito del territorio, incluido el anegado por aguas fluviales o marítimas³⁵⁹, es susceptible de protección, debido a que la definición de suelo que manejamos tiene un aspecto más geográfico que el meramente físico o material. Dicho de otro modo, el suelo protegido se configura como un elemento definido por una magnitud geográfica y no material, puesto que debemos considerar al territorio en relación con su entorno ambiental y ello debido a que, como analizaremos más adelante, los elementos susceptibles de protección no tienen porqué presentarse sustentados en el sustrato material del terreno, sino que pueden ser valores presentes en el entorno pero que no se manifiesten sensorialmente como “anclados” al elemento físico material del suelo sobre el que se identifican.

1. El suelo como elemento físico sujeto a protección.

Esta consideración material del suelo presenta actualmente una creciente importancia, debido a que diversos autores se postulan a favor de la implementación de una estrategia de protección directa del territorio como elemento físico, al estimar que la regulación que hasta la fecha se ha elaborado sobre la materia es insuficiente, principalmente por estar incluida en la

³⁵⁹ En estos casos, además, casi con toda seguridad el suelo por el que discurran aguas fluviales (permanentes o incluso intermitentes) y el de los mares sometido a jurisdicción nacional, vendrán sometidos a especial protección por la propia determinación de las leyes sectoriales sobre los correspondientes ámbitos, por lo que su consideración en esta materia está fuera de toda duda.

normativa sectorial con incidencia sobre el territorio, salvo excepciones muy concretas³⁶⁰.

Como señalan CUBERO MARCOS y LASAGABASTER HERRASTE³⁶¹, la respuesta que el ordenamiento jurídico ha dado a la necesidad de protección del suelo ha ido dirigida, al menos inicialmente, a la preservación de su calidad pero desde un punto de vista tangencial. Esta realidad supone que la preservación del territorio se ha procurado como consecuencia de otros problemas o necesidades, y no por plantearse la necesidad de proteger el bien suelo como elemento en sí mismo considerado. Se trata por tanto de una protección indirecta, que tiene como fundamento principal la protección de otros bienes jurídicos, en especial y de forma directa la salud humana, pero que no atiende al suelo como objeto de protección principal.

Los propios autores antes citados³⁶² concluyen que la actual necesidad de protección del suelo, como sustrato y elemento territorial, requiere una atención normativa autónoma y un ámbito de desarrollo que inevitablemente pasa por la ordenación territorial. De este modo indican que la respuesta a la necesidad de protección del suelo como bien ambiental debe encontrarse en la ordenación del territorio, debido a que son los instrumentos de este ámbito los que deben procurar esa protección.

Esta necesidad de proteger el suelo de forma autónoma al exigirlo la entidad de su propia naturaleza se aprecia desde otro punto de vista por autores como DE LA VARGA PASTOR³⁶³, al estimar que la regulación que implemente su preservación debe ser la ambiental, debido a que el territorio debe ser considerado un elemento de naturaleza ambiental y, en cuanto a tal, debe ser protegido por esta normativa sectorial. Para esta autora, actualmente no se cuestiona la consideración del suelo como bien jurídico incluido dentro del

³⁶⁰ Como es el caso de la normativa sobre suelos contaminados, que actualmente se encuentra a nivel estatal en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

³⁶¹ CUBERO MARCOS, José Ignacio y LASAGABASTER HERRASTE, Iñaki (2007, página 48).

³⁶² *Op. cit.* (2007, pág. 56).

³⁶³ DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2010, págs. 36 y ss.).

medio ambiente, como efectivamente se reconoce por la propia normativa vigente³⁶⁴.

En cualquier caso, para alcanzar el pretendido objetivo de la preservación del territorio como realidad material será necesario construir y desarrollar las categorías y técnicas adecuadas para alcanzar los fines propuestos, entre las que destacan por su importancia las que restrinjan los desarrollos no justificados del suelo, así como aquellos otros instrumentos y condicionantes que sirvan para preservar las características propias de su realidad material. Estos criterios serán aplicables sobre los terrenos cuya preservación se entienda necesaria desde una perspectiva ambiental estricta o por su valor como suelo agrario, patrimonial, cultural o, en general, por cualquiera de los motivos definidos por la normativa aplicable, incluida su inadecuación objetiva para albergar desarrollos urbanos.

2. El suelo como elemento susceptible de titularidad dominical.

A lo expuesto en el punto anterior cabe añadir que la consideración material del suelo susceptible de protección presenta también una significativa incidencia sobre el derecho de propiedad, debido a que en su condición de elemento económico y, por lo tanto, susceptible de apropiación, también se ve afectado por sus especiales condiciones de preservación.

Como en general todos los tipos de terrenos, el suelo protegido es susceptible de apropiación y de formar parte de la titularidad dominical, ya sea ésta pública o privada, y ello incluso aunque en muchos de los supuestos de suelos protegidos su régimen jurídico determine o, cuanto menos, propicie su consideración como bien de dominio público de titularidad de cualquiera de las

³⁶⁴ Para avalar esta afirmación, la autora citada se refiere expresamente al artículo 2.17 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, que al definir los recursos naturales se refiere expresamente a las especies silvestres y los hábitats, el agua, la ribera del mar y de las rías y el suelo.

Administraciones españolas³⁶⁵. Esta última consideración deriva de la propia composición del régimen jurídico de los suelos especialmente protegidos, debido a que la conformación del estatuto jurídico de sus propietarios se ve ciertamente condicionada por su singular condición que, aparte de otras limitaciones impuestas de forma automática, tiende a restringir de forma muy acusada las posibilidades de uso y disfrute de estos bienes de titularidad privada y, en consecuencia, a provocar un efecto gravoso para sus intereses económicos presentes y futuros.

Ciertamente esta vinculación del suelo a las determinaciones de la normativa y de los instrumentos de planificación aplicables no es predicable únicamente del suelo rural protegido, sino que actualmente se extiende a todos los tipos de suelos reglados en la normativa, en aplicación de la función social e interés general a los que se encuentra sometida toda actuación sobre el suelo conforme dispone el artículo 47 de la CE1978. Pero siendo cierta esta afirmación, cabe añadir que esta realidad se manifiesta con mayor incidencia sobre los suelos especialmente protegidos, al conectar el anterior artículo con la exigencia de protección ambiental que se recoge en el artículo 45 de la CE1978. La conjunción de ambos preceptos constitucionales se traspone en la práctica en la mayor restricción que presenta el régimen de uso y disfrute de estos suelos, en atención a la preferencia que sobre los mismos presentan los de los valores a proteger en sus respectivos ámbitos territoriales.

En definitiva, la especial protección del territorio supone una aplicación reforzada de la concepción que autores como CUENCA LÓPEZ³⁶⁶ denominan “urbanística” del suelo, por la que se vincula su régimen de uso y disfrute a la normativa y/o planificación establecida para el mismo, en virtud a su subordinación a la citada función social y a la protección ambiental como

³⁶⁵ En los casos de los bienes de dominio público por naturaleza esta condición es inherente a los mismos, pero también en otros supuestos como son los espacios naturales protegidos, su especial régimen jurídico conlleva en muchos casos la necesidad de proceder a su adquisición por la Administración competente y su incorporación al dominio público, como se hará referencia a lo largo de esta tesis.

³⁶⁶ CUENCA LÓPEZ, Luis Javier (2013, pág. 101).

principios rectores de la política social y económica que consagra nuestra Carta Magna³⁶⁷. Debido a esta vinculación y a la exigencia de cumplir con los apuntados requerimientos constitucionales, el régimen jurídico del suelo en general se presenta conformado por múltiples limitaciones a la conformación tradicional de la titularidad dominical, cuestión que en el caso del suelo especialmente protegido aumenta exponencialmente al incorporar las restricciones tendentes a la preservación material del territorio.

Como afirma PÉREZ ÁLVAREZ³⁶⁸ los límites legales al derecho de propiedad del suelo son numerosos y derivan no solo de las determinaciones del planeamiento aplicable sobre el mismo, sino también de multitud de normas sectoriales que tienden a incrementarse como consecuencia del cada vez mayor intervencionismo de los poderes públicos sobre el uso y la gestión del suelo, invocando para ello el interés general.

Por lo expuesto cabe concluir que la consideración del suelo protegido presenta también una vertiente económica, que afecta al régimen estatutario de sus titulares y que se manifiesta en una serie de afecciones a sus legítimos intereses, que inevitablemente se ven constreñidos por las medidas restrictivas que se imponen al uso y disfrute de su propiedad. De este modo, al abordar la protección del suelo se debe analizar su incidencia sobre las cuestiones de naturaleza económica relativas a la titularidad de los terrenos afectados, como consecuencia directa de su singularidad con respecto al resto de los terrenos de su misma clase.

³⁶⁷ Este autor diferencia entre la concepción “urbanística” (o estatutaria) y la concepción “civilista” (o abstracta) del suelo, considerando esta última como la que parte de las determinaciones del artículo 348 del CC, que señala que: “*La propiedad privada es el derecho a gozar de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. El propietario tiene acción sobre el tenedor y poseedor de la cosa para reivindicarla*”. No obstante, el propio autor expone la realidad actual por la que se entiende prioritaria la primera, con el respaldo no solo de la CE1978, sino también de las sucesivas Leyes urbanísticas, junto con la mayoría de la doctrina y con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Constitucional.

³⁶⁸ PÉREZ ÁLVAREZ, María del Pilar (2014, pág. 22).

C. La proyección espacial del suelo y su incidencia sobre los entornos protegidos.

A lo anterior cabe añadir una tercera reflexión sobre el concepto de suelo protegido, si cabe de mayor trascendencia jurídica, que es la relativa a la proyección del régimen jurídico del terreno protegido hacia el vuelo y el subsuelo³⁶⁹ de su propia realidad material. La consideración del vuelo como elemento integrante del derecho de propiedad y su materialización a nivel urbanístico ha sido reconocida desde los albores de la regulación de esta materia, debido a que la ejecución de los usos autorizados sobre los distintos tipos de suelo tiene, en la gran mayoría de ocasiones, una proyección evidente hacia el vuelo del territorio sobre el que se ejecutan las actuaciones. Por ello la normativa urbanística ha manejado desde un primer momento conceptos que delimitan la intensidad en la que se reflejan las aptitudes de un suelo concreto por encima del nivel físico del territorio (edificabilidad, ocupación, volumetría, etc.). De este modo, no presenta mucho problema trasladar esta cuestión al suelo en situación rural y sometido a especial protección, dado que será el régimen de usos autorizables el que determine su alcance e intensidad, incluyendo evidentemente su proyección hacia el vuelo del territorio en el que se asienten.

Sin embargo, la regulación de los usos del subsuelo del territorio no ha sido objeto de tratamiento por el Derecho Urbanístico hasta tiempos recientes³⁷⁰, aunque ciertamente la utilización del mismo ha sido materializada desde un primer momento, tanto para la instalación de elementos de naturaleza privada (sótanos, canalizaciones, pozos, etc.) como de titularidad e interés colectivo

³⁶⁹ Asumimos de este modo la tradicional distinción de la proyección de los ámbitos del territorio sobre el suelo, vuelo y subsuelo, como elementos integrantes del mismo sobre los que se refleja el derecho de propiedad del territorio conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable.

³⁷⁰ Se suele citar como primera manifestación genérica de la capacidad de uso urbanístico del subsuelo la regulación contenida en el artículo 1.15 del Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que establecía como actos sujetos a licencia previa: *"Las instalaciones subterráneas dedicadas a aparcamientos, actividades industriales, mercantiles o profesionales, servicios públicos o cualquier otro uso a que se destine el subsuelo"*.

(redes de suministros, de saneamientos, etc.). De este modo, todo acto pretendido sobre el subsuelo de un terreno se ha basado inicialmente en la invocación del concepto civil del derecho de propiedad, recogido en el artículo 350 del Código Civil, por el que el propietario de un terreno lo es también de su subsuelo, sin más restricciones que las posibles servidumbres existentes y las normas sectoriales que pudieran incidir sobre el caso concreto. Como afirma LÓPEZ PELLICER³⁷¹, la consideración jurídico-civil del subsuelo del territorio parte de la lógica de entender que ostenta la misma naturaleza jurídica que la superficie, por lo que los criterios de utilización vendrían determinados por los atribuidos a la parcela por la normativa vigente al ser continuación material de la misma.

Desde un punto de vista urbanístico, la ausencia de regulación expresa del subsuelo como elemento material integrante del territorio tenía su continuidad en el similar tratamiento que se le otorgaba por los instrumentos de planificación, lo que llegó a motivar la generación de situaciones controvertidas en las que se planteaban dudas sobre la ordenación aplicable al subsuelo ante el silencio de la regulación del planeamiento aplicable. Sobre este tema CUESTA REVILLA³⁷² analiza la STSJ de Andalucía, de 27 de noviembre de 1992, que resuelve la discrepancia sobre la legalidad de una licencia de obras otorgada por el Ayuntamiento de Huelva para la construcción de una guardería y un garaje en el subsuelo de un inmueble de dicha ciudad. La Sala se interroga acerca de las posibilidades de uso del subsuelo cuando no hay en el plan una regulación completa y precisa sobre el mismo, al contrario de lo que sucede con el suelo en cuanto superficie. A juicio de la Sala sólo cabían dos soluciones, en función de si se estimaba que en el subsuelo sólo pueden permitirse aquellos usos que se establecen en el Plan general o, en otro caso, admitir todos aquellos usos que no menoscaben, dificulten o impidan la utilización del suelo, al ser éste únicamente el que es objeto de completa ordenación.

³⁷¹ LÓPEZ PELLICER, José Antonio (2000).

³⁷² CUESTA REVILLA, José (2002, págs. 85-86).

El TSJ de Andalucía optó claramente por esta última solución. Para el Alto Tribunal andaluz la exigencia del entonces aplicable artículo 58.1 del TRLS de 1976, por la que el uso de los predios no podía apartarse del destino previsto, no podía conducir a la prohibición de cualquier uso no específicamente previsto en el subsuelo, cuando del mismo en nada se alteraría la utilización predeterminada del suelo, que es lo que en definitiva viene a regular el planeamiento. Por lo tanto, de donde no exista norma urbanística contenida en el Plan general o el correspondiente de desarrollo, que prohíba o impida un uso concreto del subsuelo y el pretendido, además, en nada merme o afecte al determinado para la superficie o suelo, no puede concluirse que lo que procede es la denegación de la licencia, alegando el incorrecto argumento de que el plan no prevé explícitamente cuál será el destino del subsuelo. El citado autor añade que la línea argumental de esta sentencia resume de forma muy clara el sentir generalizado que sobre esta materia sostuvo no sólo una muy autorizada doctrina, sino incluso el propio Tribunal Supremo, como puede apreciarse en las Sentencias de 28 de diciembre de 1983, de 26 de septiembre de 1984, o de 27 de febrero de 1997.

La consideración de los usos del subsuelo ha ido aumentando de forma progresiva, pues como indica ALEMANY GARCÍAS³⁷³ ha pasado de ser un espacio accesorio y casi sin valor, a albergar una amplísima gama de usos de la más variada índole, que en muchos casos nada tienen que ver con los que este autor califica como tradicionales. Como reflejo de esta realidad, la legislación estatal sobre suelo ha entrado a regular varias cuestiones relativas al uso del subsuelo, lo que ha venido a configurar un principio de régimen jurídico que los instrumentos de planeamiento deben materializar y completar. En concreto el artículo 12 del TRLS2015 al regular las facultades comprendidas dentro del derecho de propiedad del suelo, dispone en su punto segundo:

“Las facultades del propietario alcanzan al vuelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de

³⁷³ ALEMANY GARCÍAS, Juan (2016, pág. 63).

conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público”.

De conformidad con esta previsión legal, es evidente que en las zonas donde la intensidad de los usos autorizados se encuentre expresamente regulada, mediante los parámetros de edificabilidad y de ocupación, el alcance del derecho de propiedad del subsuelo debe quedar perfectamente delimitado con arreglo a lo que determinen las respectivas normas del planeamiento aplicable.

Esta situación, por lógica, será habitual en los suelos urbanos consolidados, cuyo régimen urbanístico debe establecer los criterios de utilización del subsuelo para usos computables y, en su caso, para usos no computables en la edificabilidad asignada a cada parcela. Entre otros ejemplos de regulación sobre esta materia, podemos destacar la actual regulación normativa de los denominados complejos inmobiliarios, figura jurídica que entre otras cuestiones, permite disociar los usos y naturaleza del suelo, subsuelo e incluso del vuelo de una finca conforme dispone el actual artículo 26.5 del TRLS2015 al indicar que:

“Cuando los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público se constituirá un complejo inmobiliario de carácter urbanístico en el que aquéllas y ésta tendrán el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público. Tales fincas podrán estar constituidas, tanto por edificaciones ya realizadas, como por suelos no edificadas, siempre que su configuración física se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación”.

De este modo, sobre la base de esta normativa estatal la legislación urbanística puede regular específicamente esta posibilidad de uso diferenciado del subsuelo o vuelo de una finca respecto del de su suelo, como de hecho realizan algunas norma urbanísticas como es ejemplo el artículo 101 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, que recoge expresamente la posibilidad de uso diferenciado del suelo y del subsuelo aunque su titular fuera una

Administración, pudiendo distinguir zonas de dominio público de otras de naturaleza patrimonial dentro del propio complejo³⁷⁴.

En términos similares, esta posibilidad de uso del subsuelo se recoge en el artículo 228 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia. También se refiere expresamente al subsuelo la reciente Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, cuya exposición de motivos afirma expresamente que su regulación se extiende al subsuelo, vuelo y cielo de una Extremadura sostenible, debido a que estima como deber del legislador regional mantener y proteger las tierras fértiles, que han sido el motor económico extremeño y, en tal consideración, deben ser preservadas para generaciones venideras.

Si exceptuamos el caso de la reciente normativa extremeña, que extiende la referencia al subsuelo por toda su regulación de forma generalizada, se aprecia que las referencias contenidas en el resto de normas autonómicas parecen dirigidas de forma específica los suelos urbanos, por lo que en el caso de los suelos rurales la regulación de los usos autorizables no suele contener el régimen de utilización del subsuelo, salvo en los casos en los que el instrumento de planeamiento aplicable establezca las condiciones concretas de ejecución de las construcciones asociadas a los usos autorizables.

Esta cuestión suele recogerse en las construcciones e instalaciones vinculadas a los usos tradicionales del suelo rural, pero puede no venir definida

³⁷⁴ El citado artículo 101 de la Ley valenciana dispone: “1. *El planeamiento puede prever la utilización, como bien patrimonial en régimen de dominio privado, del subsuelo bajo superficie dotacional pública. La propiedad del terreno en este régimen se cederá en su totalidad a la administración y computará a efectos de estándares y cesiones. El subsuelo se integrará en el patrimonio municipal de suelo y el vuelo en el dominio público. Ambos coexistirán como complejo inmobiliario o en régimen de propiedad horizontal.* 2. *Los planes podrán prever excepcionalmente, en las zonas urbanizadas a las que se refiere el artículo 25.2 de esta ley, y cuando sea compatible con el uso dotacional, que la totalidad o parte de la edificabilidad sobre o bajo rasante sea de dominio privado y parte de dominio público. En este caso, el suelo computará a efectos de estándares en proporción a su edificabilidad de dominio público y la edificabilidad privada computará a efectos de aprovechamiento privado, constituyéndose complejo inmobiliario en los términos establecidos en la legislación estatal de suelo*”.

expresamente para los usos autorizados en virtud de habilitaciones para la utilización excepcional del suelo rural, en los casos en los que se permiten actividades industriales, dotacionales, turísticas o similares³⁷⁵. En estos casos, el propio sistema arbitrado por la normativa urbanística correspondiente debe determinar los supuestos en los que el uso del subsuelo, o las afecciones que el uso superficial puedan derivar sobre el mismo, puedan incidir negativamente sobre el entorno rural correspondiente y a su concreto régimen de protección, cuestión que no debe estar exenta de controversia por la limitación que esta consideración puede conllevar para el uso pretendido por el promotor.

La jurisprudencia ha entrado a valorar esta cuestión en resoluciones como la STS de 26 de noviembre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 5ª, rec. 6848/2004. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2008/240081)³⁷⁶. En este caso el Alto Tribunal estima la actuación preventiva adoptada frente a los posibles efectos que las construcciones superficiales pudieran generar sobre el subsuelo, en el que existían unas cuevas objeto de protección patrimonial. Esto supone, en resumidas cuentas, que la consideración del uso del subsuelo deberá establecerse en correcta relación con la del propio entorno en el que se localiza y, en cualquier caso, junto con el suelo rasante sobre el que se ubica y su vuelo.

Conforme a este razonamiento, CUESTA REVILLA³⁷⁷ concluye que desde cualquier óptica se revela como imprescindible operar urbanísticamente en el subsuelo del mismo modo a como actuamos en superficie. El derecho urbanístico abarca también al subsuelo y, por tanto, también a éste puede atribuirse aprovechamiento urbanístico. En dicho caso también en él operará el principio de equidistribución de beneficios y cargas, con los mismos problemas que su aplicación puede generar en el suelo. Lo que en ningún caso puede entenderse justificada es la posibilidad de operar en el mismo al margen de la

³⁷⁵ Por ejemplo, en Andalucía mediante la autorización de las denominadas actuaciones de interés público (arts. 42 y 43 de la LOUA).

³⁷⁶ Cfr. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María (2010, pág. 99).

³⁷⁷ *Op. cit.* (2002, pág. 97).

ordenación urbanística. Como apunta LÓPEZ FERNÁNDEZ³⁷⁸, que no se establezca una ordenación concreta del subsuelo no quiere decir que carezca de regulación, debido a que puede estimarse aplicable la del suelo atendiendo a su innegable proyección vertical. Sin embargo, la complejidad que en la actualidad ha asumido el uso y utilización del subsuelo hace que se estime muy conveniente que la normativa y el planeamiento le otorguen una regulación específica, incluyendo los usos autorizados y prohibidos en su ámbito en función de las circunstancias de cada supuesto concreto.

Si atendemos específicamente al suelo no urbanizable, la ya citada autora MARTÍNEZ MARTÍNEZ³⁷⁹ expresa el razonamiento por el que concluye que en el suelo rural no parece razonable admitir usos que no sean compatibles con los permitidos en suelos con valores medioambientales y ecológicos a preservar, si bien al contrario también parece razonable no desatender los derechos de los particulares ni llegar a la irracionalidad que puede producirse si toda la protección se basa exclusivamente en la prohibición. En similares términos se expresa AGOUÉS MENDIZÁBAL³⁸⁰ en cuya opinión los límites del uso del subsuelo del territorio deben de ponerse en relación con los valores ambientales del entorno, por lo que estima imprescindible su correcta ordenación conforme a las exigencias sectoriales que fueran vinculantes.

Aparte del estrictamente ambiental, como afirma MORALO IZA³⁸¹ el límite a la proyección del subsuelo no puede ser otro que el susceptible de aprovechamiento y uso conforme a su naturaleza, pero no el subsuelo que pudiera considerarse como remoto, más allá del cual ni la lógica ni la técnica pueden reconocer aprovechamiento alguno. En cualquier caso, a juicio de este autor, parece claro que el subsuelo debe ser entendido como parte del objeto de la actividad urbanística y, en cuanto a tal, sujeto a planificación.

³⁷⁸ LÓPEZ FERNÁNDEZ, Luis Miguel (2005, pág. 11 y ss.).

³⁷⁹ *Op. cit.* (2010, pág. 100).

³⁸⁰ AGOUÉS MENDIZÁBAL, Carmen (2005, págs. 48-51).

³⁸¹ MORALO IZA, Víctor Manuel (2006).

En conclusión a todo lo expuesto, podemos destacar que el subsuelo (al que podríamos añadir el vuelo) de todo territorio es un elemento integrante del conjunto de derechos y obligaciones atribuidos al titular del suelo, que de forma conjunta configuran su estatuto jurídico. Con el alcance que en cada caso autorice la normativa o el planeamiento aplicable, tanto vuelo como subsuelo podrán ser objeto de los usos urbanísticos atribuidos a la superficie del territorio, salvo los que de forma expresa se encuentren expresamente prohibidos por cualquier motivo y, en concreto en el caso del suelo rural, los que pudieran afectar a las condiciones ambientales o físicas del entorno.

III. LA CONCURRENCIA DE VALORES COMO ELEMENTO CARACTERIZADOR DEL SUELO PROTEGIDO. EL CARÁCTER REGLADO DEL SUELO NO URBANIZABLE DE ESPECIAL PROTECCIÓN.

La segunda cuestión a considerar en el ámbito de los elementos que constituyen la definición del suelo protegido a la que se ha aludido en el punto anterior, es la concurrencia objetiva de los valores que hacen a un suelo concreto merecedor de un régimen individualizado y suplementario de protección frente al general atribuido al suelo rural común. La propia delimitación del concepto requiere hacer referencia a varias cuestiones que pueden plantearse a la hora de reconocer o delimitar un entorno en el que efectivamente se aprecie la existencia de valores merecedores de protección singularizada.

A. La identificación de ámbitos protegidos por el proceso de planificación.

En primer lugar, cabe plantear la cuestión relativa a la capacidad que ostenta el poder planificador para delimitar los ámbitos de suelos protegidos en función de los valores inherentes que aprecie en los mismos y, en concreto, qué margen

de maniobra dispone a la hora de articular los diferentes tipos de protección aplicables sobre los mismos. Esta consideración presenta una acusada trascendencia debido a que, como se ha apuntado anteriormente, la identificación de zonas de especial protección tiene una incidencia directa sobre el ámbito de usos autorizables en el territorio en cuestión y, por consiguiente, en los legítimos intereses de sus propietarios que con carácter general pueden verse afectados por las medidas restrictivas que irremediablemente se aplican a los suelos protegidos.

Para analizar esta cuestión debemos partir de la mención que realiza el actual artículo 13.1 del TRLS2015, en el que se dispone que las facultades del derecho de propiedad en el suelo rural incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Por su parte, añade el propio artículo, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, deberá quedar siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá, únicamente, los actos de alteración del estado natural de los terrenos que la normativa aplicable expresamente autorice. La única excepción que se introduce a esta limitación es la autorización extraordinaria, conforme al procedimiento y las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, mediante la que podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en este artículo, que se formula en términos similares a lo dispuesto en la normativa sobre ordenación territorial y urbanismo de las diferentes Comunidades Autónomas, la cuestión que subyace a la hora de interpretar los criterios de actuación que se atribuyen al planificador se

centra en determinar si la misma se ha de entender como totalmente reglada o si, por el contrario, presenta un cierto margen de discrecionalidad. En otras palabras, la cuestión se basa en determinar si el poder público encargado de elaborar los instrumentos de planificación, a la hora de identificar los suelos que requieren una especial protección, ostenta un cierto margen para excluir o incorporar parte del territorio a los mismos o, por el contrario, la advertencia de la existencia de valores merecedores de protección exige al planificador su protección especial sin ostentar ningún ámbito de decisión sobre la materia.

En principio, parecería que la propia función planificadora conllevaría un cierto margen de discrecionalidad en la actuación del poder público, debido a que la propia noción de planificación³⁸² sugiere la capacidad de establecer elementos (o planes) de proyección de las actuaciones políticas que se desean formular sobre el territorio y que, en función del tipo de instrumento al que se refiera, tienen un alcance de mayor o menor transversalidad. Esta apreciación supone que salvo en los supuestos en los que la especial protección del territorio venga establecida por la normativa sectorial correspondiente (o por la aplicación de un instrumento de planificación de superior entidad), el proceso de planificación podría determinar los ámbitos en los que establecer los objetivos de su función programática, que en el caso del suelo no urbanizable se configuran en la delimitación de los sectores sometidos a especial protección con el objeto de evitar su futura transformación e, incluso, el mantenimiento de su realidad física actual.

Ciertamente esta afirmación puede presentar matices muy diferenciados en función del concreto valor o elemento cuya presencia se advierta en un territorio determinado, dado que en algunos de los casos la propia naturaleza del elemento identificado conllevará la impresión general de la necesidad de preservar el entorno en el que se ha encontrado, en tanto que en otros casos la

³⁸² De hecho, en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, planificación se define en segundo lugar como *“plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.”*.

propia entidad del elemento o valor posibilitará la introducción de un cierto grado de discrecionalidad en la labor del planificador.

B. La consideración reglada del suelo protegido.

Dentro del primer tipo de los anteriores podemos citar los valores que, como ya se ha apuntado, han ido acumulando una mayor entidad y preponderancia de forma paulatina en tanto que la concienciación social ha ido igualmente exigiendo su protección efectiva, como es el caso de los valores naturales, ambientales, forestales y similares. Evidentemente, en estos casos la mera apreciación de la presencia de elementos de esta naturaleza conllevará el análisis pormenorizado del entorno al objeto de determinar si su entidad requiere el establecimiento sobre el territorio estudiado de un régimen de especial protección, con la correspondiente restricción de usos autorizables sobre el mismo. Sobre esta clase de valores, cuya presencia no se encuentra sometida a disquisiciones con alto grado de subjetividad, se ha llegado a entender como de carácter reglado la actuación del planificador, debido a que la mera identificación de los elementos susceptibles de protección debe conllevar su inclusión en un régimen singularizado, como medio de salvaguardar la sustancia propia del valor al que el legislador ha otorgado esta condición.

De este modo, la efectiva apreciación reglada de la delimitación del suelo no urbanizable protegido será totalmente evidente en el caso de que los elementos y valores identificados cuenten con una previa declaración sectorial por vía normativa o de cualquier tipo de planificación específica, en cuyo caso autores como AGUDO GONZÁLEZ³⁸³ determinan la plena vinculación de los elementos presentes en el suelo sobre la potestad discrecional del planificador. Por esta vinculación efectiva de la protección ambiental sobre la ordenación

³⁸³ AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2004, páginas 411 y ss.).

territorial SANZ LARRUGA³⁸⁴ expone la progresiva reducción de la discrecionalidad del planificador por la incidencia del principio de sostenibilidad ambiental, que influye de manera decisiva en todos los actos y decisiones del proceso hasta el extremo de condicionar decisivamente en su resultado.

En el mismo sentido GUTIÉRREZ COLOMINA³⁸⁵ afirma que también la jurisprudencia ha ido paulatinamente limitando la discrecionalidad de los poderes públicos a la hora de determinar la especial protección del suelo no urbanizable o rural, haciendo referencia para ello a las STS de 14 de febrero de 2007 y de 15 de noviembre de 1995, en las que se dispone que la calificación del SNU de especial protección ecológica no está dentro del libre arbitrio del planificador, sino que éste ha de respetar el criterio real (reglado) en su delimitación, afirmando esta última sentencia que esta consideración constituye *“...uno de los supuestos, junto con la calificación de suelo urbano, en el que priva el criterio real en la delimitación”*.

A diferencia de los supuestos anteriores, en los casos en los que se aprecie la existencia de valores protegidos por la normativa sectorial pero no exista una previa declaración individualizada, el análisis del territorio deberá valorar la entidad de los mismos como criterio determinante de su inclusión en un ámbito de protección suplementaria o si, por el contrario, la intensidad de su presencia no exige tal consideración, lo que supone indudablemente un ámbito de potestad discrecional de la actuación del planificador, aunque sea de alcance ciertamente limitado.

Esta afirmación es debida a que la propia existencia de valores, aunque no hubieran sido declarados como elementos susceptibles de protección por una disposición o instrumento anterior, en ocasiones ha determinado la necesidad de su protección por encima de la voluntad del planificador, como es el caso al

³⁸⁴ SANZ LARRUGA, FJ (2016).

³⁸⁵ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2016, pág. 66).

que se refiere la STS de 23 de abril de 1996³⁸⁶ (Sala Tercera, Sección 5ª, rec. 4636/1990. Ponente BARRIO IGLESIAS, EDJ 1996/5162) en la que se determina la nulidad del instrumento de planeamiento que considera un terreno como suelo urbanizable en el que existe una zona de humedal, aunque la misma no haya sido previamente delimitada, catalogada o reconocida expresamente como tal, y ello debido a que la Sala entiende que se debe salvaguardar la presencia efectiva de este tipo de valor ambiental por su mera identificación, como así establece el sentido de la normativa sectorial que exige la protección de estos espacios ambientales³⁸⁷; o la STS de 15 de enero de 2010 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 6238/2005. Ponente TESO GAMELLA, LA LEY 587/2010), que determina que en los suelos susceptibles de protección la variación de la clase de suelo no reviste el carácter de discrecional, sino que es de carácter reglado. Así, matiza la propia Sala, del mismo modo que la clasificación de suelo urbano tiene naturaleza reglada, también la clasificación de suelo rústico de protección lo es, por lo que no puede equipararse a un caso en el que se dispone de discrecionalidad administrativa, al no ser posible el cambio de clasificación del suelo cuando no concurren las circunstancias físicas que lo hagan posible³⁸⁸.

En el mismo sentido pueden citarse decisiones más recientes, como la STS de 25 de abril de 2016 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 1266/2015. Ponente SUAY RINCÓN, EDJ 2016/55861), en la que el Alto Tribunal declara que es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales que estuvieran presentes. En este caso, la consideración de suelo no urbanizable no era consecuencia directa y automática del hecho de estar sujeto el terreno a algún régimen especial de protección, sino que requiere una ponderación de los valores y circunstancias concurrentes, lo que inevitablemente comporta un cierto margen de apreciación por parte del planificador.

³⁸⁶ Sala Tercera, Sección 5ª (rec. 4636/1990). Ponente: Barrio Iglesias, Jaime (EDJ 1996/5162).

³⁸⁷ Cfr. AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2004, pág. 417).

³⁸⁸ Cfr. DESDENTADO DAROCA, Eva (2008).

Con esta argumentación la Sala entiende que la clasificación como suelo no urbanizable no es materia discrecional sino por el contrario sigue siendo reglada, de tal modo que si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación. De esta argumentación jurisprudencial podemos concluir que el margen de discrecionalidad en la planificación se encuentra en su actuación ciertamente más subjetiva, mediante la que debe identificar los ámbitos en los que existen elementos y valores susceptibles de protección singular. Pero a partir de este punto su actuación se convierte en reglada, dado que en las zonas identificadas por la presencia de estos valores no tiene margen de maniobra alguna, debiendo únicamente adoptar las decisiones procedentes conforme a la naturaleza del territorio y a la normativa aplicable.

En similares términos, la STS de 10 de febrero de 2016 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec.1947/2014. Ponente TOLOSA TRIBIÑO, ECLI: ES:TS:2016:396) emitida sobre el contradictorio asunto del hotel “El Algarrobico”, ubicado en la costa almeriense, reitera la ya citada prevalencia de la ordenación y planificación ambiental sobre la territorial, añadiendo que la posible contradicción o incoherencia interna solo puede resolverse y clasificarse mediante el examen del problema sustantivo, es decir de la concurrencia o no de características naturales de los terrenos dignas de protección, y ello con independencia de las resoluciones judiciales sobre clasificación urbanística de los terrenos, pues esa clasificación debía ceder ante el PORN y no al contrario, con lo que, en definitiva, prevalece la naturaleza reglada del SNU de especial protección.

Cabe añadir que esta obediencia debida en la actuación administrativa planificadora en la asignación de un régimen de especial protección sobre los terrenos en los que estudios técnicos determinen la concurrencia de especiales valores dignos de preservación ha sido puesta de manifiesto por recientes decisiones judiciales, pudiendo destacar la STS de 8 de abril de 2013 (Sala 3ª,

sec. 5ª, rec. 4378/2010. Ponente CALVO ROJAS, EDJ 2013/42167), en la que su FD 5º literalmente dispone:

“...la clasificación reglada o ex lege del suelo no urbanizable no opera únicamente respecto de aquellos terrenos a los que se refiere el artículo 9.1 de la Ley 6/1998, esto es, los que están sujetos a algún régimen de protección especial. En el esquema de la normativa estatal básica, interpretada por la jurisprudencia en los términos que acabamos de exponer, no hay duda de que la clasificación del terreno como suelo no urbanizable tiene carácter reglado cuando concurren las circunstancias a que se refiere el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 (es decir, cuando se trate de terrenos "que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público")...”.

Este carácter reglado del reconocimiento de los valores inherentes al suelo y que exige su inclusión en un régimen jurídico específico, viene determinado a su vez por el carácter tuitivo que la normativa urbanística ha venido atribuyendo al suelo rural o no urbanizable, como exigencia específica de salvaguarda de los valores presentes en el mismo y que justifica la imposición de acreditar la no existencia de elementos susceptibles de una especial protección con carácter previo a la habilitación del terreno para su futuro desarrollo urbanístico o para la autorización de usos no directamente relacionados con el destino natural del suelo rural aun sin cambiar su clasificación. Esta consideración se ha recogido por la jurisprudencia en sentencias como la ya citada del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1992, al indicar expresamente que los terrenos en los que concurren estas características singulares no podrán ser destinados a fines distintos de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y, en todo caso, se deberá garantizar la preservación en estos suelos del proceso de desarrollo urbano.

El límite de este carácter reglado de la consideración del suelo protegido vendrá determinado por la realidad física del terreno, de tal modo que como toda decisión administrativa está sujeta a la verificación mediante prueba contradictoria, en la que cabe alegar la ausencia de los valores cuya presunta

existencia motiva la inclusión del terreno afectado en un ámbito de especial protección y, en consecuencia, la procedencia de su incardinación dentro del régimen general de protección atribuido al suelo rural común definido por cada normativa urbanística concreta. Esta cuestión también ha sido avalada por la jurisprudencia, en resoluciones como la STSJ de Cantabria de 18 de enero de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, EDJ 2000/1251) que considera incongruente una calificación de suelo no urbanizable de especial protección al estimarla contradictoria con la realidad natural de los terrenos y supondría desconocer su degradación verificada en la práctica.

C. La discrecionalidad del planificador en la consideración del suelo rural.

Aun manteniendo esta consideración de la debida actuación del planificador, otras decisiones judiciales han reconocido la existencia de este cierto ámbito de discrecionalidad³⁸⁹, como sucede en la STS de 26 de marzo de 1996 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 3487/1991. Ponente BARRIO IGLESIAS, EDJ 1996/2085), en la que se admite la potestad planificadora de la Administración, si bien con el límite de los ámbitos en los que la existencia de valores identificados y reconocidos por la normativa sectorial, que en todo caso deben ser incluidos en zonas de especial protección³⁹⁰. Mediante esta interpretación el Alto Tribunal viene a establecer distintos supuestos en función de los motivos por los que el suelo debe mantener su condición rural y, en su caso, singularizar su régimen jurídico, otorgando un mayor margen de actuación discrecional al planificador en los supuestos en los que la exclusión de la urbanización se realiza por motivos relacionados con el modelo de ordenación propuesto, que se reducen

³⁸⁹ Apuntado incluso por el propio Tribunal Supremo en algunas sentencias en las que se reafirma el carácter reglado del suelo protegido, pero asumen la concurrencia de este ámbito de operatividad en la actuación del planificador.

³⁹⁰ El propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 164/2001, de 11 de julio, avaló la existencia de un cierto margen de discrecionalidad en la actuación del planificador sobre el suelo no urbanizable, estimando que el establecimiento de los regímenes de especial protección debe realizarse conforme a una aplicación conjunta del análisis territorial y de los criterios que, al efecto, establezca la normativa urbanística aplicable, salvo en los supuestos en los que la delimitación del ámbito venga predeterminada por cualquier otro instrumento o normativa sectorial aplicable.

a su mínima expresión en los casos en los que se identifiquen valores sobre los que la normativa exige su preservación.

Por su parte, la STS de 25 de marzo de 2011 (Sala 3ª, secc. 5ª, rec. 5516/2007. Ponente CALVO ROJAS, CENDOJ 28079130052011100148) dispone expresamente en su FD 5º:

“...Por tanto, existe una jurisprudencia consolidada que afirma que la categorización del suelo no urbanizable de protección especial no es potestad discrecional, sino reglada, resultando obligado asignar esa clasificación específica cuando concurren valores merecedores de tal protección”.

Esta última afirmación del Alto Tribunal, aunque ciertamente parece asumir la postura de la aplicación estricta del carácter reglado del suelo de especial protección, para MORA RUIZ³⁹¹ debe entenderse en el sentido que, con independencia de la competencia para la clasificación del suelo, éste será en todo caso no urbanizable de especial protección cuando claramente concurren valores ambientales que exijan y legitimen el mantenimiento de este suelo al margen de los procesos urbanizadores, convirtiendo la concreta clasificación de este suelo en potestad reglada. Para esta autora se traslada la discusión al ámbito de la prueba o la acreditación de los valores ambientales del suelo en el caso concreto, y no al de los elementos reglados del ejercicio de una potestad discrecional como el planeamiento, o a la existencia o no de arbitrariedad en las decisiones adoptadas en el proceso.

En definitiva, de lo expuesto cabe concluir que la construcción teórica del carácter reglado del suelo no urbanizable presenta diversos matices en función del tipo de valor presente en el territorio y de la forma en la que se encuentre identificado, oscilando desde ámbitos en los que el planificador prácticamente solo puede transponer lo ya establecido por la normativa sectorial u otros instrumentos de planeamiento, a otros supuestos en los que el planificador

³⁹¹ MORA RUIZ, Manuela (2011).

asume un rol mucho más operativo en la tarea de identificar y delimitar los ámbitos de suelo a proteger de forma suplementaria.

Esta segunda consideración puede predicarse tanto de la propia delimitación del suelo no urbanizable común, al considerarlo como excluido de futuros procesos urbanizadores, como de la introducción de zonas de suelo rural en ámbitos de especial protección en los casos en los que la identificación de los valores no se encuentre previamente establecida o, de forma más evidente, en los casos en los que razones de mayor carga subjetiva aconsejen establecer protección suplementaria a terrenos rurales sobre los que su apariencia física no parecería demandarlo³⁹². Este último supuesto puede ser objeto de controversia con respecto a los derechos de los particulares que pudieran verse afectados por la decisión del planificador, por lo que se requiere una correcta y suficiente justificación tanto de la decisión adoptada como del régimen especial establecido, para evitar que prospere una posible impugnación frente a la planificación aprobada.

Con carácter general, esta diversidad en la apreciación del suelo sobre el que se identifique la presencia de estos valores protegidos ha sido recogida por la normativa urbanística emanada por las Comunidades Autónomas, al establecer los criterios con los que el planificador debe proceder a la configuración de los espacios rurales sometidos a especial protección. Como ejemplo podemos citar la redacción del artículo 46.2.b)³⁹³ de la LOUA, en la que el legislador andaluz exige que “al menos” deban incluirse obligatoriamente en la categoría de suelo

³⁹² La STS de 6 de mayo de 1996 es un claro ejemplo de este último supuesto, al considerar válida la inclusión de un suelo previamente destinado a cantera como suelo especialmente protegido de carácter forestal, debido a que su ubicación contigua a la masa forestal existente permitía establecer un sistema de protección sobre el suelo en el que realmente se identificaban los valores forestales, por lo que el Alto Tribunal entendió que la actuación del planificador estaba coherentemente justificada.

³⁹³ Artículo 46.2.b): *De conformidad y en aplicación de los criterios que se establezcan reglamentariamente, el Plan General de Ordenación Urbanística podrá establecer, dentro de esta clase de suelo, todas o algunas de las categorías siguientes: b) Suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial o urbanística, que incluirá al menos los terrenos clasificados en aplicación de los criterios de las letras c), d) y e) del apartado anterior.*

no urbanizable de especial protección por planificación territorial y urbanística, los citados en los puntos c), d) y e) del punto primero del mismo artículo³⁹⁴.

De esta afirmación normativa se puede concluir que la discrecionalidad administrativa, que preside la configuración de este tipo de suelo en Andalucía, presenta una diferenciación fundamental relativa al alcance de la misma, que se ha de entender limitado a una cuestión meramente técnica, como es la propia apreciación de la presencia de los valores sujetos a protección y la entidad de los mismos. Por el contrario, en el resto de supuestos la norma analizada atribuye al planificador una potestad mucho más amplia, otorgándole la posibilidad de incluir otros tipos de suelos rurales como especialmente protegidos, evidentemente con el límite legal de la actuación administrativa discrecional³⁹⁵ en el control de sus elementos reglados.

En términos parecidos se expresan el resto de normativas urbanísticas de las distintas Comunidades Autónomas, si bien en algunos casos la distinción entre valores de “naturaleza reglada” y otros sometidos a un mayor nivel de discrecionalidad en su apreciación no se encuentra expuesta de forma tan evidente, como es el caso de la normativa castellano-manchega (artículo 5 del Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico). En otros casos, como en la normativa gallega, el carácter reglado de los valores sobre los que se ha de aplicar la especial protección del suelo parece extensible a todos los ámbitos a los que se refiere la propia

³⁹⁴ Dichos puntos disponen expresamente:

c) *Ser merecedores de algún régimen especial de protección o garante del mantenimiento de sus características, otorgado por el propio Plan General de Ordenación Urbanística, por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter territorial, natural, ambiental, paisajístico o histórico.*

d) *Entenderse necesario para la protección del litoral.*

e) *Ser objeto por los Planes de Ordenación del Territorio de previsiones y determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador o que establezcan criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales en general, incompatibles con cualquier clasificación distinta a la de suelo no urbanizable.*

³⁹⁵ No en vano, la propia definición del suelo especialmente protegido por planificación territorial o urbanística contiene la palabra “podrá”, atribuyendo al poder público la potestad de delimitar los espacios incluidos en esta categoría de suelo no urbanizable, con la salvedad de los que se han de incluir de forma obligada por propia determinación legal.

regulación, atribuyendo algún margen de discrecionalidad al planificador en los ámbitos no sometidos a regulación sectorial pero cuya identidad sea merecedora de protección adicional, permitiendo que de forma razonada se incluyan estos territorios dentro de los suelos sometidos a un régimen especial dentro del suelo rural (artículo 34.3 de la Ley del Suelo de Galicia).

D. La graduación del sistema de calificación del suelo protegido.

De todo lo anterior se puede concluir que la calificación del suelo rural como especialmente protegido se encuentra sometida a un régimen “gradual”, que deriva de la posibilidad de establecer una escala o graduación relativa a los distintos tipos de motivos que fundamentan el establecimiento de un régimen de especial protección sobre el territorio. Esta escala oscila entre los que exigen de forma indubitada e incuestionable su consideración como tales (sobre los que cabe apreciar en toda su extensión la naturaleza reglada de su condición de suelos protegidos) y, por otra parte, los que, al no presentar ningún antecedente o vinculación previa a esta consideración, el planificador debe justificar debidamente su incorporación a este específico régimen jurídico o, en otro caso, su exclusión como tal.

En tal sentido se expresa GARCÍA ÁLVAREZ³⁹⁶, al concluir que la línea jurisprudencial de la protección del suelo no urbanizable especial está anclada en el valor constitucional del medio ambiente y por lo tanto al margen de cambios legislativos. Por ello afirma que el carácter reglado del suelo no urbanizable de protección especial es sumamente relevante como mecanismo de elevación del nivel de preservación del suelo y de freno a su posible desclasificación, pero no puede omitir la debida acreditación de la realidad protegida conforme a lo requerido por la normativa aplicable³⁹⁷.

³⁹⁶ *Op. cit.* (2016, pág. 326).

³⁹⁷ El mismo autor señala expresamente sobre esta cuestión que: “...la consideración como categoría reglada de todo el suelo no urbanizable de protección especial supone una construcción jurisprudencial, con apoyos argumentales sólidos, pero que va claramente más allá del tenor literal de la legislación básica. Supone un avance en la configuración jurídica de

Como apunta SÁNCHEZ GOYANES³⁹⁸, la naturaleza reglada del suelo protegido no implica que tal categorización pueda llevarse a cabo sin más y así lo asume, más o menos implícitamente, la propia doctrina del Tribunal Supremo cuando presta atención a las pruebas periciales practicadas en relación con la efectiva concurrencia o no de valores intrínsecos a proteger en el territorio acotado.

Esta afirmación doctrinal supone admitir que, como toda cuestión que se considere reglada desde un punto de vista jurídico, la necesidad de proteger un territorio concreto presenta un cierto ámbito de subjetividad, debido a que en mayor o menor medida podrá discutirse la presencia de los valores por los que deba atribuirse esta singularidad sobre el resto del suelo rural. Por lo tanto, se vuelve a apreciar el aspecto gradual con el que debe ser entendida esta exigencia de protección del suelo, al existir ámbitos en los que sea muy difícil (o casi imposible) defender la no necesidad de su protección, como serían los espacios naturales y otros entornos de excepcional valor ambiental o patrimonial, frente a otros supuestos en los que por su propia configuración material, tipología, degradación, u otras consideraciones de similar naturaleza, su protección específica pueda presentar posiciones contradictorias.

un urbanismo sostenible, especialmente desde la perspectiva ambiental. Sin embargo, constituye a mi juicio una doctrina que está aún precisada de una última maduración que introduzca matices en el margen que ha de reconocerse al planificador, fundamentalmente en función de los valores que estén siendo objeto de protección —notablemente, valores ambientales o culturales frente a decisiones que optan por mantener una producción agrícola o ganadera tradicionales—, pero también en función del contenido concreto de la protección. El suelo no urbanizable de protección especial no es una categoría unitaria, ni se aproxima siquiera a ello. Ya no sólo en función de la pluralidad de regímenes que derivan de legislaciones de carácter especial respecto a la urbanística, como la de costas, aguas, vías pecuarias, carreteras, espacios naturales o patrimonio cultural, por poner algunos ejemplos. También y fundamentalmente en función de las decisiones adoptadas en cada caso por el planificador: la protección «especial» es meramente un régimen exorbitante, más restrictivo de los usos permitidos, respecto al del suelo que, lógicamente, se conoce como «común», no en función de una denominación usada por el legislador, sino acuñada por la práctica administrativa y judicial. Pero, también lógicamente, esas restricciones adicionales varían enormemente entre sí. Dadas las limitaciones de la casación, no corresponde al Tribunal Supremo entrar en las circunstancias de cada caso, pero sí establecer una doctrina general que permita ese examen circunstancial por los tribunales de instancia» (pág. 336).

³⁹⁸ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2004-c).

Es en estos casos en los que se deberá realizar un juicio razonado sobre los argumentos sostenidos en defensa de cada una de las opciones, en cuya resolución inevitablemente va a concurrir un cierto margen de discrecionalidad en la decisión adoptada por la Administración competente y que, como no podría ser de otro modo, se encontrará sometida al oportuno control judicial posterior. Autores como RODRÍGUEZ DE SANTIAGO³⁹⁹ definen esta valoración administrativa que se realiza en el ámbito del ejercicio de una potestad discrecional atribuido legalmente, como una actuación incluida dentro de su “zona de incertidumbre”, al integrar con criterios jurídicos el supuesto de hecho para justificar la decisión adoptada, como puede ser la de someter a especial protección un suelo por la concurrencia en el mismo de valores agrícolas merecedores de esta consideración.

En resumen, podemos afirmar que la discrecionalidad del planificador en esta materia puede apreciarse desde diversos enfoques en función del tipo de análisis que se realice, ya sea al calibrar los valores presentes en un determinado suelo y su alcance o, en otro caso, al dilucidar si un suelo debe o no incorporarse a un ámbito de especial protección mediante una concreta habilitación legal. Ambos supuestos se incluyen en una escala en la que la función planificadora del territorio tendrá mayor o menor nivel de decisión en atención a los concretos valores identificados, su incidencia sobre el entorno, los criterios de ordenación definidos y, en general, todos los parámetros por los que se rige la actuación de los poderes públicos en este proceso y van a ser objeto de estudio en esta tesis doctoral.

³⁹⁹ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2015, pág. 7).

IV. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN.

A. La exigencia de evaluación ambiental en el proceso de planificación.

Como elemento adicional a la consideración reglada de los suelos protegidos en la planificación de los usos del suelo, al menos en lo que respecta a los valores relacionados con la conservación del medio ambiente, es preciso hacer referencia a la exigencia incorporada por la normativa de someter los instrumentos de planeamiento a procesos de evaluación ambiental, lo que en resumidas cuentas supone establecer un mecanismo de control suplementario en esta materia a la labor planificadora, máxime en los supuestos en los que el órgano ambiental (órgano de la Administración Pública que realiza el análisis técnico de los expedientes de evaluación ambiental y formula las declaraciones estratégica y de impacto ambiental, y los informes ambientales) y el órgano sustantivo (órgano de la Administración Pública que ostenta las competencias para adoptar o aprobar un plan o programa), pertenecen a distintas Administraciones Públicas. Estos controles sobre los planes o programas han sido considerados por la doctrina como unos instrumentos fundamentales en la verificación de la sostenibilidad ambiental de sus determinaciones, llegando a ser calificados por BAÑO LEÓN⁴⁰⁰ como los auténticos paradigmas de la protección ambiental actual, suponiendo un mecanismo de garantía en la preservación de los estándares mínimos que han de ser observados por el poder planificador correspondiente.

La actual exigencia de evaluación ambiental de los instrumentos de planificación del suelo viene impuesta por el artículo 22 del TRLS2015, en el que se añade que el informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. Conforme a esta obligación normativa impuesta por la actual Ley de Suelo del Estado, la Ley 21/2013, de 9

⁴⁰⁰ BAÑO LEÓN, José María (2009, págs. 200 y ss.).

de diciembre, de Evaluación Ambiental⁴⁰¹ (LEA), establece en su artículo 6.1.a) que los planes y programas realizados por las Administraciones Públicas y vengan impuestos por la normativa vigente o acuerdos de los Gobiernos del Estado o las Comunidades Autónomas, estarán sometidos al procedimiento denominado de evaluación ambiental estratégica⁴⁰². Dentro de estos supuestos se encuentran recogidos todos los instrumentos de planificación que afectan a la ordenación territorial y al urbanismo, así como los relativos al ámbito ambiental y se refieren a espacios protegidos por esta materia.

Para DEL OLMO ALONSO⁴⁰³ la evaluación ambiental es un procedimiento de análisis previo de los efectos que sobre el medio ambiente puede tener una obra pública en proyecto, una actividad o cualquier actuación que requiera autorización administrativa para su ejecución. Su finalidad es preventiva, ya que pretende determinar si la obra o actuación proyectada es compatible con la protección del medio ambiente y, en su caso, en qué condiciones puede ser desarrollada, de conformidad con la legislación que lo tutela y los estándares considerados admisibles. Se constituye, por tanto, en el instrumento más adecuado para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente, sobre todo por su carácter de evaluación preventiva al implementarse con anterioridad al inicio de la ejecución de la actuación proyectada.

Si analizamos los objetivos que se plantea el legislador con la formulación de los modelos de evaluación ambiental vigentes, se aprecia que su finalidad fundamental es la de garantizar un elevado nivel de protección ambiental en

⁴⁰¹ Publicada en el BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2013.

⁴⁰² El citado artículo añade que los planes y programas requerirán este procedimiento de evaluación ambiental en los siguientes supuestos:

a) *Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo; o bien,*

b) *Requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.*

⁴⁰³ DEL OLMO ALONSO, Jesús (2010, págs. 273 y ss.).

todo el territorio del Estado y procurar un desarrollo sostenible (art. 1 LEA). Para ello, de entre sus acciones fundamentales podemos destacar la que persigue la integración de los aspectos medioambientales en la elaboración y aprobación de los planes y proyectos. De forma evidente, con el sometimiento de los procesos de planificación territorial a los informes de evaluación ambiental se pretende garantizar que la actuación del poder planificador no pueda producir efectos perniciosos sobre el entorno del ámbito espacial al que se refiere, lo que debe conllevar indefectiblemente la verificación del establecimiento sobre los suelos en los que se aprecien valores ambientales constatables de un régimen de especial protección que garantice el mantenimiento de su realidad física actual o, incluso, su posible regeneración ambiental.

En el caso de los instrumentos de ordenación y planificación territorial la normativa estatal exige su sometimiento al procedimiento de la evaluación ambiental estratégica, definido como el más exhaustivo de los regulados por la LEA y que, en función de la entidad del instrumento sometido a la evaluación, debe finalizar obteniendo la “declaración ambiental estratégica”⁴⁰⁴ o, en el caso de los procedimientos simplificados, el “informe ambiental estratégico”. En ambos casos nos encontramos ante documentos que tienen el carácter de informe preceptivo y determinante (según expresión del propio artículo 25.2 LEA), si bien el informe ambiental estratégico en el caso de que concluya con la posible existencia de posibles afecciones al medio ambiente, determinará la necesidad de someter el plan al proceso ordinario.

En lo que respecta a la Administración competente para tramitar el procedimiento de evaluación ambiental y, en su caso, formular la declaración ambiental estratégica, la normativa estatal realiza una distribución competencial

⁴⁰⁴ Según el artículo 25.2 LEA: “La declaración ambiental estratégica tendrá la naturaleza de informe preceptivo, determinante y contendrá una exposición de los hechos que resuma los principales hitos del procedimiento incluyendo los resultados de la información pública, de las consultas, en su caso, los de las consultas transfronterizas, así como de las determinaciones, medidas o condiciones finales que deban incorporarse en el plan o programa que finalmente se apruebe o adopte”.

en función del ámbito sobre el que se desarrolle la labor planificadora, lo que igualmente incidirá en la atribución de la Administración competente para la aprobación definitiva del instrumento objeto de evaluación. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la LEA, la titularidad del órgano ambiental corresponderá al Ministerio correspondiente cuando el plan deba ser aprobado por la Administración del Estado o sus entidades vinculadas. Por el contrario, la el órgano ambiental corresponderá a la Comunidad Autónoma correspondiente en el caso de que el instrumento de planificación sea aprobado o autorizado por ésta. Finalmente, en el caso de los instrumentos de planeamiento que fueran aprobados o autorizados por las entidades locales, las competencias se atribuirán conforme disponga la correspondiente normativa autonómica. De acuerdo con esta determinación de la nueva norma estatal, algunas Comunidades Autónomas han ido adaptando sus normas ambientales a las nuevas exigencias procedimentales, introduciendo o reformulando los procedimientos exigidos por la regulación estatal, trámite que por el contrario ha sido omitido por otras en aplicación de lo dispuesto en la disposición final undécima⁴⁰⁵ de la LEA⁴⁰⁶.

⁴⁰⁵ *Disposición final undécima. Entrada en vigor en relación con la normativa autonómica de desarrollo.*

Sin perjuicio de su aplicación a las evaluaciones ambientales competencia de la Administración General del Estado desde el momento de su entrada en vigor, a efectos de lo dispuesto en las disposiciones derogatoria y finales séptima y novena, y de la aplicación de la presente Ley como legislación básica, las Comunidades Autónomas que dispongan de legislación propia en materia de evaluación ambiental deberán adaptarla a lo dispuesto en esta Ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor, momento en el que, en cualquier caso, serán aplicables los artículos de esta Ley, salvo los no básicos, a todas las Comunidades Autónomas.

La redacción original de esta disposición final undécima incluía un inciso final con la siguiente redacción: “...No obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria”, que ha sido declarada inconstitucional por la STC 53/2017, de 11 de mayo (BOE núm. 142, de 15 de junio de 2017). Conforme indica LOZANO CUTANDA (2017), el Tribunal Constitucional anula este inciso por considerar que no era necesaria una «invitación» o «habilitación» al respecto, dado que las Comunidades Autónomas pueden recurrir a dicho mecanismo si así lo consideran conveniente. El Tribunal Constitucional considera, por ello, que si se trataba de una mera invitación sin contenido técnico jurídico, el lugar idóneo a tales efectos hubiera sido, en todo caso, el preámbulo de la Ley de Evaluación Ambiental, aunque ciertamente coincide con el Abogado del Estado en que el ejercicio de esta facultad no supone nada más que el ejercicio de las competencias de cada Comunidad Autónoma.

⁴⁰⁶ Cfr. DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2017).

Tomando como ejemplo el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante el Decreto-Ley 3/2015, de 3 de marzo⁴⁰⁷ se adaptó el contenido de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (LGICA) a las previsiones normativas estatales, estableciendo la nueva redacción del su artículo 36 que se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos enumerados en el anexo I de la propia Ley, sobre agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, industria, minería, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo y planes y programas que requieran una evaluación en aplicación de la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, que se tramiten y aprueben por alguna Administración de Andalucía y se realice por alguna exigencia legal o disposición del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Hay que destacar que la norma andaluza establece de forma específica el sometimiento a evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico⁴⁰⁸, delimitando los supuestos en los que han de adoptar el trámite ordinario o simplificado en función de su ámbito y del alcance de sus determinaciones.

En el mismo sentido, la Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura⁴⁰⁹ regula en sus artículos 38 y siguientes el procedimiento de evaluación ambiental estratégica en esa Comunidad de forma muy similar a la contenida en la normativa andaluza,

⁴⁰⁷ Decreto Ley 3/2015, de 3 de marzo, por el que se modifican las Leyes 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía, 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, y 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de Función Pública y de fianzas de arrendamientos y suministros, y se adoptan medidas excepcionales en materia de sanidad animal. Fue posteriormente convalidado por la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 17 de marzo de 2015, de conformidad con lo previsto en el artículo 110.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

⁴⁰⁸ Art. 40 de la LGICA.

⁴⁰⁹ DOE número 81, de 29 de abril de 2015.

incluyendo la mención diferenciada de los instrumentos de planificación urbanística (arts. 55 y ss.), a lo que cabe añadir que en esta norma se añaden de forma expresa los instrumentos de ordenación territorial. También cabe citar a la reciente Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja⁴¹⁰ por la que la normativa de esta Comunidad Autónoma se adapta a la normativa estatal vigente. En esta ley, al igual que en el caso extremeño, se relacionan expresamente los planes sujetos a evaluación ambiental estratégica en su disposición transitoria tercera, en donde se incluyen tanto los de naturaleza urbanística como los de ordenación territorial.

No obstante, esta omisión en la normativa andaluza no supone en la práctica que los instrumentos de ordenación territorial no se encuentren sometidos al trámite de evaluación ambiental estratégica, debido a que indiscutiblemente se encuentran incluidos dentro del ámbito de aplicación general que se contiene en el artículo 36 de la LGICA⁴¹¹ y que es un trasunto del contenido en la normativa estatal.

En contra de lo anterior, se ha discutido el sometimiento de los instrumentos de planificación ambiental más importantes, básicamente los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), a la tramitación ambiental exigida por la normativa estatal y la autonómica dictada en el ámbito de sus competencias asumidas por vía estatutaria. La cuestión deriva de la no alusión de forma expresa por la normativa, ni actual ni la anterior derogada por ésta, de estos instrumentos, junto con la redacción del artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres⁴¹², que exige el sometimiento a procesos de

⁴¹⁰ Boletín Oficial de La Rioja número 54, de 12 de mayo de 2017.

⁴¹¹ Lo que puede apreciarse, por ejemplo, en el caso del Decreto 124/2014, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén (BOJA nº 214, de 3 de noviembre de 2014).

⁴¹² *“Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación*

evaluación ambiental de los planes y proyectos que puedan afectar a los hábitats naturales “sin tener relación directa con la gestión del lugar”. Con arreglo a estas premisas, autores como DEL CASTILLO MORA y SÁNCHEZ CARMONA⁴¹³, han entendido que estos instrumentos estarían excluidos de la obligación de realizar la evaluación ambiental, dada la naturaleza directa con la gestión de los respectivos espacios naturales que indiscutiblemente presentan.

En fecha reciente la STSJUE de 11 de abril de 2013⁴¹⁴ aclaró la cuestión al interpretar el citado artículo 6.3 de la Directiva, determinado que causará perjuicio a la integridad de dicho lugar todo plan o proyecto sin relación directa con la gestión de un lugar o que no sea necesario para ésta, si puede impedir el mantenimiento sostenible de las características constitutivas del lugar en cuestiones relativas a la existencia de un hábitat natural prioritario, cuya conservación haya justificado la inclusión de dicho lugar en la lista de lugares de importancia comunitaria⁴¹⁵.

A esta interpretación se han de unir otras resoluciones judiciales que permiten sostener que la cuestión parece actualmente zanjada⁴¹⁶, asumiendo la tesis de los que defienden la improcedencia del trámite ambiental en la tramitación de este tipo de instrumentos de planificación ambiental. De este modo, podemos citar como ejemplo la STS de 30 de septiembre de 2014 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 4573/2012. Ponente PECES MORATE, CENDOJ 28079130052014100264), cuyo FD 1º literalmente dispone:

de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública”.

⁴¹³ DEL CASTILLO MORA, Daniel y SÁNCHEZ CARMONA, Miguel (2011, página 116).

⁴¹⁴ Asunto C-258/11 Peter Sweetman, Ireland, Attorney General y Minister for the Environment, Heritage and Local Government c. An Bord Pleanála.

⁴¹⁵ Cfr. CARDESA SALZMANN, Antonio (2013, págs. 9-10).

⁴¹⁶ La propia disposición transitoria tercera de la citada Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja, excluye del proceso de evaluación ambiental estratégica de forma expresa a los instrumentos de ordenación territorial que tengan por objeto la protección del medio ambiente.

“En el primer motivo de casación se reprocha a la Sala de instancia la conculcación de lo establecido por el artículo 7.3 y concordantes de la Ley 9/2006 al considerar que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión impugnados no precisan de evaluación de impacto ambiental, lo que dicha Sala basa en una interpretación y aplicación indebida del artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE, sobre Hábitat y del artículo 4.4 e) de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales. Este motivo de casación no puede prosperar porque la exigencia de evaluación ambiental estratégica de planes y programas impuesta por el ordenamiento comunitario europeo e interno español excluye precisamente aquellos planes que tienen como genuina finalidad la protección ambiental de un lugar o zona concretos, ya que, como es lógico, estos planes colman las exigencias de evaluación ambiental que para otros planes y programas exige tanto nuestro ordenamiento interno como el comunitario europeo, lo que, con toda lógica, deduce la Sala sentenciadora, entre otros, de los preceptos citados en el fundamento jurídico quinto de la sentencia recurrida, transcrito en el antecedente segundo de esta nuestra y que damos por reproducido para desestimar este primer motivo de casación”.

B. La omisión de la evaluación ambiental como causa de nulidad de los instrumentos de planificación.

1. La ausencia del trámite ambiental como causa formal de nulidad.

La exigencia de someter a evaluación ambiental la actuación planificadora, como indican expresamente las diferentes normas de evaluación ambiental analizadas, conlleva en sentido contrario que la ausencia de su tramitación en los diferentes procesos de formulación de los planes, programas y proyectos que legalmente lo requieran, deba ser considerada como un supuesto de nulidad de pleno derecho del acuerdo por el que se hayan aprobado o autorizado. La propia LEA establece esta consideración de forma expresa en su artículo 9, añadiendo en el artículo siguiente la consideración del silencio negativo en el caso de que transcurridos los plazos legales no se hubieran emitido las resoluciones de los diferentes expedientes ambientales.

Como afirma REINA MUÑOZ⁴¹⁷ la nulidad del proceso de planificación derivada de la ausencia de su evaluación ambiental procede de la importancia que tiene la realización de un análisis *ex ante* en profundidad de las nuevas propuestas, en el que se determine con exactitud el sometimiento o la exclusión de la actuación, proyecto o instrumento a verificación ambiental, en prevención de los efectos que pueden tener sobre el medio ambiente y las consecuencias jurídicas que ello conlleva. Por lo tanto, su omisión debe ser considerada como un supuesto de nulidad de pleno derecho encuadrable dentro de los definidos en el actual artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Esta consecuencia también ha sido avalada por la jurisprudencia que ha analizado esta cuestión, entendiendo que la omisión del trámite ambiental supone un vicio de legalidad que determina la nulidad radical del instrumento de planeamiento, como puede apreciarse, entre muchas otras, en las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2013, de 22 de abril de 2015, de 20 de diciembre de 2016 y de 5 de junio de 2017. En todos estos casos el Alto Tribunal considera que los instrumentos de planeamiento general o sus modificaciones, cuando introducen elementos innovadores sobre la planificación anterior, deben ser sometidos al trámite ambiental legalmente procedente, debido a que pueden suponer alteraciones relevantes que desde el punto de vista ambiental revelen unas consecuencias significativas sobre el medio ambiente del entorno afectado.

En concreto, la citada STS de 20 de diciembre de 2016 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 3002/2015, FD 6º. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2016/232524), ratifica la nulidad de un Plan Especial de contenía innovaciones sobre el planeamiento general relativas a condiciones urbanísticas del suelo urbano, pero cuya posible incidencia sobre el entorno entiende relevante a efectos ambientales, considerando innegociable la sumisión de las nuevas determinaciones a la preceptiva evaluación ambiental. El razonamiento del Alto

⁴¹⁷ REINA MUÑOZ, Fernando (2018, pág. 124).

Tribunal es claro y perfectamente incardinable dentro de los fundamentos que determinan la exigencia legal de someter a evaluación ambiental los instrumentos de planeamiento, de tal modo que toda nueva consideración que pueda tener efectos sobre el entorno (aunque fueran meramente indirectos), debe acreditar su verificación conforme a este proceso.

Esta conclusión se extrae de la propia resolución analizada, al desestimar el argumento de la entidad local recurrente por el que estimaba que las innovaciones realizadas no producían un “efecto significativo” sobre el medio ambiente, a lo que la Sala contesta determinando que, precisamente, su alcance debe ser definido por la evaluación ambiental⁴¹⁸.

En palabras de RAMOS MEDRANO⁴¹⁹, la exigencia de evaluación ambiental estratégica no es solo un informe o trámite más a añadir a los muchos ya necesarios para formular positivamente un instrumento de ordenación territorial, sino que ha de entenderse como un proceso, una forma de trabajo que supone tener en cuenta, en el marco de un procedimiento participativo, los aspectos medioambientales a la hora de diseñar el modelo territorial que se propone. Como al efecto afirma el propio Tribunal Supremo, este proceso no ha de ser una mera justificación de los planes, sino un verdadero instrumento de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales para garantizar un desarrollo sostenible más duradero, justo y saludable, que permita afrontar los grandes retos de la sostenibilidad, como son el uso racional de los recursos naturales, la prevención y reducción de la contaminación, la innovación tecnológica y la cohesión social, finalidad que resulta de difícil consecución si se proyecta sobre realidades ya consolidadas (STS de 30 de octubre de 2018, FD 10º. Ponente TOLOSA TRIBIÑO, ECLI: ES:TS:2018:3758).

⁴¹⁸ Con esta afirmación la Sala asume la consideración por la se entiende que el proceso de evaluación ambiental es el trámite oportuno para calibrar los efectos de las nuevas medidas de planificación propuestas, evitando así que se formulen conclusiones meramente apriorísticas sobre la incidencia de los nuevos parámetros sobre el entorno en el que se pretender establecer.

⁴¹⁹ RAMOS MEDRANO, José Antonio (2017-b, págs. 12-13).

2. La vinculación del contenido de la evaluación ambiental sobre los instrumentos de planificación.

Conforme a esta apreciación, el propio Tribunal Supremo ha tenido ocasión de destacar la importancia del contenido de la evaluación ambiental en sentencias como la de 17 de febrero de 2015 (Sala 3ª, sec. 3ª, rec. 1005/2013. Ponente TOLOSA TRIBIÑO, EDJ 2015/17287), en la que afirma que este proceso no ha de ser una mera justificación de los planes, sino un instrumento de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales para garantizar un desarrollo sostenible más duradero, justo y saludable que permita afrontar los grandes retos de la sostenibilidad, como son el uso racional de los recursos naturales, la prevención y reducción de la contaminación, la innovación tecnológica y la cohesión social. A su vez, la STS de 11 de julio de 2016 (Sala 3ª, rec. 1006/2015. Ponente SUAY RINCÓN, EDJ 2016/110850) señala que lo esencial es el medio ambiente y, por ello, el plan ha de situarse al servicio de la realidad ambiental y, en esta misma línea, la STS de 26 de junio de 2012 (Sala 3ª, rec. 5200/2009. Ponente PECES MORATE, EDJ 2012/161254) añade que se ha dicho con razón que todo procedimiento de redacción y aprobación de un plan urbanístico debe ser, en sí mismo, un procedimiento de evaluación del impacto de la nueva ordenación que del recurso suelo hace el plan sobre el medio urbano y rústico, por lo que se infiere que la necesidad de evaluación ambiental de sus determinaciones es un trámite inherente a su propia condición.

La importancia del trámite de evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se manifiesta en toda su extensión cuando se analiza su repercusión sobre elementos concretos de su contenido, principalmente en cuestiones que pudieran suponer una mayor afección al entorno desde un punto de vista ambiental. Como afirma RODRÍGUEZ LAPLAZA⁴²⁰, en asuntos singulares como la localización de un depósito de residuos en suelo rural el planeamiento territorial debe exigir, en orden a la implantación de instalaciones de esta naturaleza, un coherente y riguroso

⁴²⁰ RODRÍGUEZ LAPLAZA, Eduardo (2018).

estudio de alternativas de emplazamiento, en la integridad del ámbito espacial que aquél venga en cada caso a contemplar y ordenar, que descarte cualquier posibilidad de su emplazamiento en suelos de menor protección territorial y, por definición, a priori susceptibles de una mayor adaptación a la implantación de este tipo de actuaciones⁴²¹.

Conforme a esta premisa, es evidente que el correcto ejercicio de la potestad planificadora requiere su análisis por la evaluación ambiental correspondiente, con lo que, entre otras cuestiones, podrán prevenirse supuestos patológicos que puedan provocar perjuicios evitables o, cuanto menos, predecibles para el entorno y que, por añadidura, pueden culminar en pronunciamientos judiciales anulatorios que deriven en ejecuciones sumamente costosas para la comunidad. Al fin y al cabo, concluye el propio autor, nos encontramos ante una materia que no admite improvisación, ni atajo de género alguno.

Esta exigencia ha supuesto que las sucesivas resoluciones judiciales hayan añadido a la exigencia formal de la tramitación de la evaluación ambiental requerida para los instrumentos de planificación, la relativa específicamente a su contenido material, asumiendo la necesidad de que el mismo se adapte a la propia exigencia legal que determina la corrección en su ejecución, estableciendo en caso contrario la misma consecuencia de nulidad por su omisión que la derivada de la ausencia total del proceso evaluador. En este sentido puede citarse la reciente STSJ de Andalucía de 25 de enero de 2018 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 4ª, rec. 1193/2014. Ponente GALINDO SACRISTÁN, ECLI: ES:TSJAND:2018:1405), en la que se declara la nulidad del PGOU de Jaén al estimar que el informe de valoración ambiental que se incluyó en el expediente, aunque efectivamente pretendía cumplir las finalidades propias de la evaluación ambiental estratégica, en el sentido de evitar o corregir los efectos ambientales derivados de la nueva ordenación propuesta, sin embargo omitía al menos algunos

⁴²¹ Cfr. STSJ de Cataluña de 4 de septiembre de 2017, sec. 3ª (rec. 18/2014 - EDJ 2017/233731).

aspectos de información calificada como sustancial a la luz de la normativa estatal y de la jurisprudencia que la interpreta.

A similar conclusión llega la STSJ de Cantabria de 18 de junio de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, rec. 233/2015. Ponente HIDALGO BERMEJO, ECLI:ES:TSJCANT:2018:171), al estimar que la introducción de modificaciones sustanciales en la tramitación de un instrumento de planeamiento en fecha posterior a la emisión de la evaluación ambiental requiere su sometimiento a un nuevo análisis, debido a que el cambio de ordenación puede suponer un potencial impacto sobre el medio ambiente. Incluso esta exigencia de verificación ambiental se ha exigido específicamente ante tramitaciones de instrumentos incursas en periodos de aplicación de normativa transitoria, sobre la base de la ausencia de fundamentación de la innecesariedad de su tramitación, como puede apreciarse en la STSJ de Galicia de 31 de mayo de 2018 (sec. 2ª, rec. 4311/2016. Ponente RECIO GONZÁLEZ, ECLI:ES:TSJGAL:2018:3148) y en la STSJ de Cataluña de 28 de noviembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 3ª, rec. 35/2012. Ponente LÓPEZ VÁZQUEZ, ECLI:ES:TSJCAT:2017:12394).

En aplicación de lo expuesto, la jurisprudencia también ha estimado la nulidad de los instrumentos de planeamiento los casos que, sin justificación suficientemente acreditada, su ordenación se hubiera apartado de forma ostensible de los postulados de la evaluación ambiental. A tal conclusión llega, entre otras, la STSJ de la Comunidad de Madrid de 15 de diciembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, rec. 1130/2015. Ponente FERNÁNDEZ GARCÍA, CENDOJ 28079330012017100832), cuyo FD 3º expone:

“En el plan general objeto de este recurso, los propios órganos fiscalizadores en materia ambiental han sido claros y contundentes respecto a que dicho instrumento, que se aprueba inicial y provisionalmente por el ayuntamiento (artículos 57 y ss. de la LSM), de ahí la legitimación pasiva de dicha corporación local en este proceso, en absoluto cumple con esas exigencias en relación al desarrollo sostenible en el municipio objeto de ordenación. Se parte,

esencialmente, de una premisa de desarrollo poblacional no acorde con la realidad que determina el informe definitivo de análisis ambiental (IDAA). Éste contiene unos pronunciamientos que exige una nueva ordenación del territorio basada en la realidad de la efectiva población existente en el municipio y en datos objetivos de crecimiento, con un nuevo IDAA, todo lo cual no se ha cumplimentado en el plan aprobado. En definitiva, el diseño recogido en la memoria descriptiva y justificativa conculca claramente el principio de sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano exigido por la normativa arriba expuesta, sin que el ius variandi de la potestad del planeamiento se haya ejercido de forma racional. Todo lo cual ya es causa legal de su anulación...”

Y se predica igualmente de las modificaciones introducidas a los instrumentos de ordenación o planificación general, como expresamente ha advertido la STSJ del País Vasco de 29 de septiembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, rec. 687/2016. Ponente ALBERDI LARIZGOITIA, CENDOJ 48020330022017100314), al indicar que su sometimiento al proceso de evaluación deviene obligado por la vigente normativa estatal, aplicable incluso ante la presencia de normativa autonómica contradictoria⁴²².

En definitiva, el alcance material de la evaluación ambiental determina que también se haya exigido expresamente en el caso de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, como se deduce de la STSJ del País Vasco de 21 de febrero de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 2ª, rec.

⁴²² En tal sentido señala: “Ello no obstante, la entrada en vigor el 12/12/2014 de la Ley 21/2013, de 9 diciembre, de evaluación ambiental, por el transcurso del año que concedió la disposición adicional undécima a las Comunidades Autónomas con legislación propia para su adaptación, supone un cambio sustancial en dicha cuestión, en la medida en que, a partir de dicho momento, las modificaciones menores de los planes se hallan necesariamente sujetas al procedimiento de evaluación ambiental simplificada regulada por la Sección 2ª del Capítulo I del Título II, y pueden quedar sometidas a evaluación ambiental ordinaria de la Sección 1ª del Capítulo I del Título II ex art. 6.1.d), si así lo decide el órgano ambiental al considerar que tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, tal y como resulta de lo previsto por el artículo 31.2. De conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 102/2016, 116/2016, 127/2016, 204/2016 y 1/2017), en un supuesto como el de autos, de una legislación autonómica congruente con la legislación básica vigente al momento de su dictado, que deviene disconforme con la nueva legislación básica, el legislador territorial ha de acomodar su legislación a la nueva legislación básica, pero si esa acomodación no se produce, el operador jurídico ha de resolver el conflicto de leyes inaplicando la ley autonómica en virtud de la prevalencia de la ley estatal, por lo que hemos de concluir que resulta de directa aplicación la Ley 21/2013 de 9 de diciembre, que desplaza a la Ley vasca 3/1998, de 27 de febrero. En suma, hemos de concluir que resultaba procedente la tramitación del procedimiento de evaluación simplificada, sin perjuicio de lo que pudiera decidir el órgano ambiental acerca de los efectos en el medio ambiente y, en su caso, la procedencia del procedimiento de evaluación ambiental ordinaria, en el supuesto de que resultaran significativos, razón por la cual procede la estimación del recurso y la anulación del acuerdo recurrido”.

295/2015. Ponente ALBERDI LARIZGOITIA, ECLI:ES:TSJPV:2018:895), en la que al igual que en la anterior se requiere la evaluación ambiental de un Plan Parcial al exigirlo la normativa estatal en contra de la autonómica vigente; o de la STSJ de Andalucía de 18 de diciembre de 2017 (Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, rec. 64/2014. Ponente GAMO SERRANO, CENDOJ 29067330012017100922), en la que se dispone que en la tramitación de un instrumento de estas características, concretamente un Plan Especial, se debe realizar el trámite de evaluación ambiental debido a que su contenido puede tener efectos significativos para el medio ambiente del entorno afectado por el desarrollo propuesto y, en tal sentido, se requiera expresamente por la normativa vigente⁴²³.

En este punto, es obligada la referencia a la reciente STC de 21 de septiembre de 2017 (Sentencia 109/2017, rec. 2540/2017. Ponente GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, LA LEY 136522/2017), relativa a la legislación balear sobre medio ambiente, en la que el Tribunal Constitucional concluye que la normativa autonómica vulnera las competencias estatales al excluir de evaluación ambiental determinadas categorías de planes y programas que, por el contrario, sí están sometidos a la misma de conformidad con la legislación básica estatal, lo que provoca la reducción de los niveles mínimos de protección exigibles de forma general.

Como afirma HERNÁNDEZ JIMÉNEZ⁴²⁴ esta interpretación del Tribunal Constitucional es de extraordinaria relevancia para una multitud de instrumentos de planeamiento y sus innovaciones, que en función de la normativa autonómica aplicable en principio han quedado fuera de esta exigencia de evaluación ambiental. Aplicando los argumentos de esta resolución del Máximo Intérprete Constitucional, se deberían revisar las

⁴²³ En idénticos términos se expresa la STSJ de Cataluña de 22 de noviembre de 2017, al declarar la nulidad de un Plan Especial Urbanístico aprobado para regularizar una planta de biomasa ubicada en suelo no urbanizable, al no incluir en su tramitación la correspondiente evaluación ambiental que descartara la producción de efectos significativos sobre el medio ambiente de la zona (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 3ª, rec. 107/2014. Ponente HERNÁNDEZ PASCUAL, ECLI:ES:TSJCAT:2017:10560).

⁴²⁴ HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario M. (2018-b).

normativas autonómicas que pueden estar vulnerando en algún aspecto las exigencias derivadas de la normativa estatal.

En resumidas cuentas, como afirma SANZ LARRUGA⁴²⁵ el proceso de evaluación ambiental presenta una vital importancia en la elaboración de los planes urbanísticos y, por extensión, en el control de su discrecionalidad. Como establece el propio artículo 25 de la LEA la declaración ambiental estratégica, que tiene la naturaleza de informe preceptivo y determinante y es elaborado por el órgano ambiental competente, debe contener una exposición de los hechos que resuma los principales hitos del procedimiento incluyendo los resultados de la información pública y de las consultas, así como de las determinaciones, medidas y condiciones finales que deben incorporarse en el plan que finalmente se apruebe o adopte.

De este modo, el citado autor se suma a los autores que sostienen el carácter “vinculante” de la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación territorial, en función del efecto condicional que presenta para el órgano con competencias para resolver o sustantivo y que incluso han recogido expresamente algunas resoluciones judiciales, como puede apreciarse en la STSJ de la Comunidad de Madrid de 26 de marzo de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, rec. 396/2017. Ponente FERNÁNDEZ GARCÍA, ECLI:ES:TSJM:2018:3382), cuyo FD 6º incluye esta expresión al fundamentar la nulidad de una modificación puntual de un instrumento de planificación general urbanística, ante la ausencia del informe ambiental favorable al que califica de este modo.

C. El contenido material de los procesos de evaluación ambiental.

Tras analizar la exigencia legal por la que los procesos de planificación deben ser sometidos a evaluación ambiental y, en base a este requisito procesal,

⁴²⁵ SANZ LARRUGA, FJ (2016).

incluir sus consideraciones en sus propuestas de ordenación del territorio, cabe en este punto hacer referencia a los extremos a los que debe aludir este proceso, como elementos de control sobre los que calibrar la adaptación ambiental de las nuevas propuestas de ordenación introducidas en la planificación en trámite.

Para ello debemos partir de lo que al efecto dispone la normativa vigente, en concreto de lo que establece el artículo 1 de la LEA, en el que se indica que el objeto de toda evaluación ambiental es promover un desarrollo sostenible, mediante la integración de los aspectos medioambientales en la elaboración y en la adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos; el análisis y la selección de las alternativas que resulten ambientalmente viables; el establecimiento de las medidas que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos sobre el medio ambiente; y, finalmente, el establecimiento de las medidas de vigilancia, seguimiento y sanción necesarias para cumplir con las finalidades de la normativa de aplicación.

En cumplimiento de estas exigencias legales, podemos estimar que los procesos de verificación ambiental de los instrumentos de planeamiento deben asegurar que las decisiones que se adopten sean lo menos gravosas para el medioambiente, mediante un proceso de análisis de alternativas que incluso incluya la posibilidad de desechar la propuesta inicialmente sometida a evaluación. En palabras de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía⁴²⁶ el proceso al que se someten los instrumentos de planificación en esta Comunidad Autónoma se describe como el estudio elaborado por el promotor, que, siendo parte integrante del plan o programa, identifica, describe y evalúa los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de su aplicación, formulando para ello alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables.

⁴²⁶ BOJA núm. 143, de 20 de julio de 2007 (BOE» núm. 190, de 9 de agosto de 2007).

Si centramos esta definición en su aplicación sobre las determinaciones con respecto al suelo no urbanizable que contengan los instrumentos sometidos a evaluación, podemos afirmar que su objeto será verificar la adaptación ambiental de todas las medidas de ordenación propuestas sobre el mismo, incluyendo las relativas a los ámbitos sobre los que se propone su reclasificación y, por descontado, los que requieren su inclusión en un régimen de especial protección.

Dentro de estas cuestiones sobre las que debe incidir el análisis ambiental, LÓPEZ PÉREZ⁴²⁷ destaca las posiciones contrarias a tolerar propuestas expansivas de planificación, debido a las múltiples afecciones que para el entorno pueden generar, teniendo como referencia principal la lucha sostenida contra el cambio climático. A juicio de este autor, las alternativas a estas propuestas deben centrarse en fomentar las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana, que limiten en lo posible la apelación a nuevos espacios de suelo rural para su futura transformación urbanizadora.

Por su parte, BASSOLS COMA⁴²⁸ pone el acento en la exigencia al órgano ambiental de verificar las posibles afecciones que puedan derivarse para el entorno de las propuestas de ordenación, como sería la preservación del terreno de actividades que pudieran generar su degradación, mediante la pérdida de sus propiedades naturales o incluso su contaminación. Para ello, requiere un análisis exhaustivo de los potenciales efectos perjudiciales para el entorno que de forma directa o inducida pudiera generar el cambio de ordenación propuesto. Como afirma LOMO CASANUEVA⁴²⁹, mediante los distintos procesos de evaluación el legislador pretende afirmar la aplicación del principio de prevalencia ambiental, habilitando un procedimiento simultáneo al de la aprobación de los instrumentos sujetos a evaluación en el que puedan reconducirse las decisiones que se consideren ambientalmente insostenibles,

⁴²⁷ LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2018-e).

⁴²⁸ BASSOLS COMA, Martín (2018).

⁴²⁹ LOMO CASANUEVA, Tomás (2017).

incluidas los defectos de protección que se aprecien sobre el ámbito rural objeto de planificación.

Dentro del ámbito de cuestiones sobre las que debe posicionarse la evaluación ambiental de todo proceso de planificación, autores como LAZCANO BROTONS⁴³⁰ destacan la necesidad de apreciar la correcta formulación de la calificación de las distintas clases de suelo delimitadas. En el caso concreto del suelo rural, esto supone no solo verificar los distintos tipos de suelo no urbanizable identificados en el territorio, sino además la adaptación ambiental de los usos autorizables en cada uno de ellos. De esta forma se acreditaría que los posibles impactos generados por la ejecución de los usos previstos (y el grado de intensidad admitido para los mismos), no presentan afecciones ambientales considerables para cada uno de los ámbitos delimitados.

En este sentido DELGADO JIMÉNEZ⁴³¹ resalta la importancia que la evaluación de los usos asignados al territorio presenta actualmente sobre aspectos esenciales desde un punto de vista ambiental, como es el propio cambio climático, al afirmar que el equilibrio territorial es un objetivo prioritario para alcanzar el uso sostenible de los recursos naturales. Entiende esta autora que la adopción de decisiones adecuadas sobre los usos del territorio supone una cuestión capital en la defensa de los entornos sensibles y, en general, en la preservación del medioambiente global.

La importancia fundamental de la evaluación ambiental también ha sido destacada por la jurisprudencia que ha analizado esta cuestión, llegando incluso a establecer la exigencia de su realización incluso en los supuestos en los que la realidad material ya hubiera sido sometida a los procesos previstos en el instrumento sometido a verificación ambiental. De este modo, la STS de 30 de octubre de 2018 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 3029/2017. Ponente TOLOSA TRIBIÑO, ECLI: ES:TS:2018:3758) expone en su FD 12º la doctrina jurisprudencial por la que se afirma que la preexistencia de las características

⁴³⁰ LAZCANO BROTONS, Íñigo (2010, págs. 131 y ss.).

⁴³¹ DELGADO JIMÉNEZ, Alexandra (2018).

físicas sobre las que se proyecta la ordenación sujeta a verificación, no excluye la procedencia de practicar el trámite de evaluación ambiental estratégica sobre el instrumento que la contiene.

De lo expuesto podemos concluir que la evaluación ambiental de los planes y programas con incidencia territorial debe incluir la verificación de todas aquellas cuestiones que puedan afectar ambientalmente al entorno, tanto en lo que respecta al estudio de alternativas a las soluciones adoptadas⁴³², como en lo que respecta al régimen aplicable a cada tipo de suelo identificado en el ámbito territorial, de tal modo que con la formulación de este proceso simultáneo al de la planificación se acredite que la nueva ordenación propuesta presenta soluciones ambientalmente sostenibles y, en todo caso, en las que no puede preverse una especial afección perjudicial para el entorno geográfico considerado.

D. Las posibles disfunciones del proceso de planificación derivadas de su evaluación ambiental.

La consideración del trámite ambiental de evaluación del planeamiento como un proceso diferenciado del sustantivo presenta, por un lado, un evidente aspecto fiscalizador por el que un agente externo (ya sea de la misma Administración o de otra distinta) debe verificar la aptitud ambiental de las medidas propuestas en el proceso sometido a su control, algo que sin duda debe estimarse como muy conveniente para garantizar la corrección de su formulación. Pero, por otro lado, esta exigencia normativa puede generar algunas cuestiones controvertidas y disfunciones procesales a las que también es preciso hacer referencia.

⁴³² Incluyendo la referencia a la denominada alternativa cero, que supone la consideración de no alterar la situación actual del ámbito y, por lo tanto, desechar toda nueva implantación de usos o la ejecución de proyectos al estimar esta opción más conveniente para el medio ambiente y los intereses generales concurrentes. Esta exigencia ha sido avalada por la jurisprudencia, como puede apreciarse en la STSJ de la Comunidad Valenciana de 30 de enero de 2015 (FD 3º, EDJ 2015/114100).

En efecto, a juicio de CASANOVA GÓMEZ, IGLESIAS GONZÁLEZ y ABASCAL RODRÍGUEZ⁴³³ la consideración de la tramitación del planeamiento y de la evaluación estratégica ambiental como dos procedimientos administrativos individualizados es el origen de buena parte de los problemas actuales de la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento, puesto que nuestro sistema jurídico no regula satisfactoriamente las relaciones jurídicas entre dos procedimientos que han de tramitarse simultáneamente y mantienen una conexión indisociable, en un ejemplo de lo que cierta doctrina ha denominado como procedimientos coligados. Como afirman los citados autores, el propio artículo 18.1 de la LEA establece que la evaluación ambiental estratégica ordinaria debe realizarse dentro del procedimiento sustantivo de adopción o aprobación del plan o programa, pero no existe regulación relativa al régimen de tramitación de un procedimiento administrativo que se inserta dentro de otro.

En el mismo sentido se expresa DEL OLMO ALONSO⁴³⁴ al subrayar que, de acuerdo con sus normas reguladoras, la evaluación ambiental constituye un trámite bastante complejo y con frecuencia dilatado en el tiempo, que se inserta en el procedimiento administrativo relativo a la aprobación del proyecto de obra, instrumento o autorización de la actividad considerada y que incluye siempre un trámite de información pública. En todo caso, como recuerda el citado autor, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental es aplicable solo a los proyectos y actuaciones de mayor riesgo para el medio ambiente, promovidos por los públicos o por los operadores privados y que, en todo caso, deben relacionarse expresamente en la legislación estatal o autonómica.

Un supuesto de posible disfunción del proceso planificador derivado de su evaluación ambiental sería el surgido ante la inactividad del órgano ambiental que pudiera frustrar la tramitación del instrumento proyectado, en virtud de la

⁴³³ CASANOVA GÓMEZ, Carmen; IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe y ABASCAL RODRÍGUEZ, Miguel (2014).

⁴³⁴ *Op. cit.* (2010, pág. 274).

aplicación del silencio negativo que se recoge en el citado artículo 10 de la LEA⁴³⁵. La cuestión es ciertamente controvertida debido a que la propia norma estatal no atribuye la posibilidad de recurrir las declaraciones o informes por los que finalizan los diferentes procesos de evaluación ambiental, remitiendo la impugnación de estos documentos a la ulterior reclamación que se efectúe frente a las disposiciones o actos administrativos por los que se aprueben los instrumentos evaluados⁴³⁶. En esta tesitura, surge la posibilidad (ciertamente nada remota) por la que el órgano competente en materia ambiental no resuelva el expediente en el plazo habilitado para ello, produciéndose de forma automática los efectos del silencio negativo establecidos por el citado artículo 10 de la LEA.

En esta situación, se plantea si esta desestimación por inactividad del órgano ambiental puede ser objeto de impugnación autónoma, como excepción al régimen general contenido en la propia norma estatal. Existen diversos posicionamientos sobre el particular, siendo actualmente mayoritarios los que opinan que, en su condición de acto de trámite cualificado, debe posibilitarse la impugnación de esta desestimación presunta, sobre todo cuando los instrumentos de planeamiento objeto de evaluación son promovidos por intereses particulares, debido a que la situación planteada puede equipararse a una desestimación de las pretensiones del promotor, ante la imposibilidad efectiva de continuar con la tramitación del expediente administrativo por el órgano sustantivo⁴³⁷.

⁴³⁵ *Artículo 10. Falta de emisión de las declaraciones e informes ambientales.*

La falta de emisión de la declaración ambiental estratégica, del informe ambiental estratégico, de la declaración de impacto ambiental o del informe de impacto ambiental, en los plazos legalmente establecidos, en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable.

⁴³⁶ En el caso de la evaluación ambiental estratégica, el artículo 29.4 de la LEA dispone: *Contra la declaración ambiental estratégica no procederá recurso alguno sin perjuicio de los que, en su caso, procedan en vía judicial frente a la disposición de carácter general que hubiese aprobado el plan o programa, o bien de los que procedan en vía administrativa o judicial frente al acto, en su caso, de adopción o aprobación del plan o programa.*

⁴³⁷ Sobre este asunto se recomienda la lectura del artículo coordinado por BERBEROFF AYUDA, Dimitri (2014).

Subyace en este caso una invocación evidente al principio de precaución que motiva la paralización de todo plan, proyecto o actuación que no haya sido previamente evaluada positivamente desde un punto de vista ambiental, desde la base de que toda incidencia sobre el territorio puede provocar afecciones a su entorno cuyos riesgos potenciales deben ser previamente calibrados y, en la medida de lo posible, eliminados o debidamente compensados. Sin embargo, como también se ha apuntado anteriormente, la aplicación de este principio ambiental de forma preferente no puede subvertir la aplicación de otros igualmente prioritarios en toda actuación administrativa, como son los de seguridad jurídica y el sometimiento a los procedimientos regulados por la normativa vigente, lo que sin duda determina la posibilidad de que por parte de los particulares, o en su caso la Administración con competencia sustantiva en el procedimiento, puedan impugnar la actitud omisiva del órgano ambiental y procurar una resolución efectiva del proceso de evaluación ambiental de la propuesta.

En este sentido, la citada STC 53/2017, de 11 de mayo⁴³⁸ ha determinado expresamente la constitucionalidad de los artículos 25.4 y 47.6 de la LEA, que son los que disponen la no procedencia de recurso alguno contra la declaración ambiental estratégica, ni contra el informe de impacto ambiental respectivamente. No obstante, siguiendo a LOZANO CUTANDA⁴³⁹ en el análisis de esta decisión del Tribunal Constitucional, podemos añadir que dado que el apartado cuarto del artículo 25 y el apartado seis del artículo 47 de la Ley de Evaluación Ambiental no hacen sino reproducir (y así lo dice expresamente el TC) lo dispuesto en la legislación básica procesal para los actos de trámite, las resoluciones en ellos citadas han de considerarse recurribles cuando concurren las circunstancias para ello según dicha

⁴³⁸ Recurso de inconstitucionalidad 1410-2014. Interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Competencias sobre medio ambiente: nulidad de la atribución de carácter básico a diversos preceptos legales que regulan el régimen de resolución de discrepancias y las evaluaciones ambientales estratégicas y de proyectos; interpretación conforme de diferentes preceptos legales sobre las mismas materias y en relación con las consultas de otros Estados en sus procedimientos de evaluación ambiental (BOE núm. 142, de 15 de junio de 2017).

⁴³⁹ LOZANO CUTANDA, Blanca (2017, pág. 4).

legislación básica, algo que únicamente compete determinar a los tribunales caso por caso. Para esta autora entender este razonamiento de otra forma resultaría contrario al derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la CE1978 y de la Directiva 2011/92/UE, de evaluación ambiental de proyectos, tal como la ha interpretado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que expresamente se ha pronunciado sobre la necesidad de habilitar vías de recurso cuando se trate de proyectos incluidos en su ámbito de aplicación⁴⁴⁰.

En general, cabe señalar que las posibles controversias surgidas en el proceso de evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento normalmente deben surgir en los supuestos en que los posicionamientos de los órganos intervinientes sean contradictorios, por lo que la mejor solución sería la de intentar alcanzar un acuerdo sobre los puntos discordantes que pudiera desbloquear el conflicto. Esta posibilidad se antoja mucho más previsible en los casos en los que tanto el órgano ambiental como el sustantivo pertenecen a la misma Administración, siendo por el contrario bastante menos plausible una solución de este tipo en los supuestos en los que pertenezcan a distintas Administraciones, debido a que en estos casos pueden concurrir intereses contrapuestos que dificulten en extremo la consecución de una salida satisfactoria a la controversia surgida. Como muy acertadamente opina MORENO MOLINA⁴⁴¹, el proceso de evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento, aplicado con tiento, mesura y lealtad institucional, puede servir de cauce idóneo para el diálogo y la concertación interterritorial sobre la premisa de la tutela de valores ecológicos en ámbitos de evidente interés mutuo. Sin embargo, en palabras del propio autor, aplicado de modo desviado, puede servir de cauce para perpetrar una injerencia autonómica en la libertad intrínseca del municipio a la hora de autoconfigurarse en el futuro, instaurando auténticos controles de oportunidad, bajo la apariencia de controles de legalidad ambiental, que podrían resultar incompatibles con la autonomía local.

⁴⁴⁰ Como puede apreciarse, entre otras, en la STJUE de 30 de abril del 2009, asunto C-75/08.

⁴⁴¹ MORENO MOLINA, Ángel Manuel (2016).

Esta reflexión lleva a estimar procedente arbitrar mecanismos de control de las actuaciones del órgano ambiental de estos procedimientos, desarrollados sobre la base de la necesaria y exigible capacidad de poder reconsiderar decisiones que, en algunos casos, cuanto menos puedan estimarse como discutibles desde un criterio estrictamente ligado a la protección ambiental y a la preservación del entorno. Debe tenerse en cuenta que el denominado proceso de resolución de discrepancias, establecido en el artículo 12 de la LEA, atribuye la decisión de las controversias suscitadas al Consejo de Gobierno de la Administración estatal o autonómica, en función de quien sea competente para resolver la discrepancia planteada, por lo que, al menos sobre el papel, se mantiene la exclusión de una de las partes en la decisión final adoptada, lo que en el caso de las Entidades Locales se produce en todos los posibles supuestos planteados.

Como afirma GARCÍA URETA⁴⁴², aun pudiendo recurrir judicialmente el acto administrativo por el que se resuelva la discrepancia, se antoja necesario establecer soportes de mediación interadministrativa sobre los que fundamentar decisiones consensuadas, máxime en los supuestos en los que puedan considerarse alternativas ambientalmente viables que ofrezcan soluciones satisfactorias tanto para la parte proponente como para la fiscalizadora.

Esta reclamación doctrinal es de todo punto comprensible, debido a que la posición en la que se encuentran las Entidades Locales en la defensa de sus propuestas es realmente muy debilitada, teniendo en cuenta que la decisión de la controversia se deja en manos de la Administración que mantiene una posición contraria. Por ello, debería exigirse que las decisiones adoptadas en estos procesos fueran estrictamente ambientales, con el objeto de evitar que posturas o intereses contrarios a la propuesta local primaran sobre ésta bajo la apariencia de su posible afección al entorno, máxime cuando podrían alcanzarse soluciones alternativas plenamente satisfactorias.

⁴⁴² GARCÍA URETA, Agustín (2014, págs. 340-341).

V. LA INTENSIDAD DE LA PRESENCIA DE VALORES COMO ELEMENTO DETERMINANTE DE SU NECESIDAD DE PROTECCIÓN.

Además de los extremos analizados en los puntos anteriores, es preciso hacer una breve referencia a la cuestión relativa a la tipología, entidad o medición de la concurrencia de los valores presentes en un territorio concreto, al objeto de poder calibrar a partir de qué punto o nivel de presencia de un determinado valor se exige la inclusión del terreno en el que se identifique en un ámbito protegido y, por consiguiente, la aplicación sobre el mismo de un régimen jurídico individualizado. Según el propio artículo 13.1 del TRLS2015 la presencia de valores dignos de especial protección⁴⁴³ viene determinada por la normativa sectorial que configure a los mismos dentro de esta clase o categoría, lo que sugiere que será cada ámbito normativo concreto el que establezca los criterios mínimos con los que el planificador debe apreciar en cada territorio la presencia de cada tipo de valor y los ratios de intensidad del mismo sobre los que someter la zona a un régimen de preservación adecuado en cada caso.

De forma evidente, esta cuestión se planteará únicamente en los supuestos en los que la consideración del suelo como especialmente protegido no venga impuesta por normativa sectorial u otro instrumento de planificación de aplicación preferente, dado que en este caso entraría a operar de forma incondicional la doctrina del carácter reglado del suelo protegido antes analizada. Por lo tanto, solo podemos entender operativa esta cuestión en los supuestos en los que no existiendo una previa exigencia de especial protección, tras el diagnóstico territorial inherente a todo proceso de planificación se identifiquen ámbitos en los que se acredite la existencia de valores que podrían ser objeto de la misma. En estos casos se requiere que su

⁴⁴³ La relación contenida en este artículo no debe considerarse como cerrada, debido a que la normativa sectorial o el propio instrumento de planeamiento aplicable pueden determinar la necesidad de preservar algún concreto valor o elemento suplementario. No obstante, los términos de la relación ofrecida se estiman lo suficientemente amplios como para englobar cualquier tipo de elemento que, en la actualidad o en un futuro, pueda entenderse susceptible de especial protección.

preservación se estime prioritaria frente a la posible utilización del suelo para usos que fueran compatibles o autorizables en un suelo rural sin especial protección y, en todo caso, frente a los posibles derechos de los terceros que pudieran verse afectados por esta medida.

En el caso de los valores ambientales, entendiendo por tales todos los relativos a la naturaleza y su entorno (masa forestal, flora, fauna, etc.), la caracterización de los ámbitos en los que la presencia de elementos naturales requiera su consideración como espacios protegidos viene determinada por la profusa normativa existente, emanada tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas en atención a sus respectivas competencias. En este caso, la fundamental Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad contiene la determinación de los elementos mínimos caracterizadores de los hábitats naturales a identificar en el territorio, que posteriormente y en función de sus respectivas características, pueden pasar a incluir alguno de los supuestos de espacios protegidos que determina la propia norma estatal o, en su caso, conforme regula la normativa autonómica aplicable.

Evidentemente, todo proceso de identificación de la presencia de valores de este tipo en un terreno determinado no deja de contener un mayor o menor grado de subjetividad, que puede apreciarse en la propia identificación del valor en concreto o, en otro caso, en la apreciación de su intensidad⁴⁴⁴. A modo de ejemplo podemos citar el catálogo de hábitats de interés comunitario (HICs) terrestres de Andalucía⁴⁴⁵, documento en el que se recoge su configuración ecológica y distribución espacial, describiendo las características principales de cada tipología de hábitat y delimitando los que se han de estimar como

⁴⁴⁴ En ocasiones, el nivel de subjetividad en el análisis del territorio se contendrá en la apreciación de la presencia de valores naturales en una zona concreta, en tanto que en otros casos, se contendrá en el nivel de su presencia, como ocurrirá en los supuestos en los que en un territorio concreto se identifique la presencia de una especie forestal cuya protección ya viene declarada por la normativa, lo que trasladará la posible subjetividad del planificador a la apreciación de la intensidad y características de su presencia en el ámbito analizado.

⁴⁴⁵https://juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/rediam/documentos/vegetacion/Describe_HIC_Abril2013-1.pdf (último acceso, 12 de agosto de 2018).

prioritarios al objeto de ser incluidos en algún régimen de protección cualificado. Este documento, elaborado por la Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM)⁴⁴⁶ sirve como elemento de base para la posterior redacción de los instrumentos de planeamiento y determina criterios interpretativos para considerar cada tipo de hábitat y plantear el régimen urbanístico que finalmente se otorgue a cada zona en concreto⁴⁴⁷.

Esta cuestión ha sido igualmente objeto de interpretación por la jurisprudencia que ha entrado a analizar supuestos de esta naturaleza, como en la ya citada STS de 23 de abril de 1996 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 4636/1990. Ponente BARRIO IGLESIAS, EDJ 1996/5162), que dispone la necesidad de apreciar la condición de suelo protegido de un humedal delimitado por los informes sectoriales, pero no incluido previamente en ningún régimen de protección, señalando expresamente en su FD 1º:

“...no podíamos menos de compartir el criterio de la Sala "a quo" de considerar a la Unidad Urbanística en Suelo Urbanizable no Programado U.U.N.P. número..."Les Illes" como zona comprendida

⁴⁴⁶ La Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM) tiene como objeto la integración, normalización y difusión de toda la información sobre el medio ambiente andaluz generada por todo tipo de centros productores de información ambiental en la Comunidad Autónoma. Fue creada por la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA) y ordenada por el Decreto 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental.

⁴⁴⁷ Podemos apreciar el alcance de los datos incluidos en este documento haciendo referencia a cualquier tipo de hábitat recogido en el mismo. Por ejemplo, en el caso del 9530 Pinares (sud-) mediterráneos de pinos negros endémicos (considerado como prioritario), se dispone:

DESCRIPCIÓN. Bosques abiertos oromediterráneos y supramediterráneos de *Pinus nigra* subsp. *Salzmannii* (pino salgareño) y, a veces *Pinus sylvestris* var. *Nevadensis* (pino albar), bajo los que se localizan mantos de sabinas y enebros rastreros) y/o *Juniperus phoenicea* (sabina mora). Se asientan en dolomías y calizo-dolomías de las sierras Béticas.

INTERPRETACIÓN. Hábitat de carácter fitocenótico, es decir, determinado por la vegetación. Formaciones de pino salgareño acompañado a menudo por pino albar, donde la cobertura del arbolado supere el 30 (-25) % de la ocupación en la unidad considerada, siempre que la cohorte arbustiva característica (presencia de la asociación vegetal definitoria) ocupe al menos $\frac{3}{4}$ partes de la unidad. Cuando el arbolado supera el 50 % se considera bosque independientemente del sotobosque. Las repoblaciones deben ser consideradas HIC cuando sean formaciones maduras, con sotobosque desarrollado, donde ya no es apreciable el marco de plantación y se encuentren dentro de su área natural de distribución. Los criterios de definición del Hábitat han sido ajustados por parte de la REDIAM y están pendientes de validación científica.

RELACION CON LA SINTAXONOMÍA. Comunidades asociadas al Hábitat (son las especies las que actúan de características y definitorias).

dentro de una de las húmedas definidas en el artículo 11 de la Ley catalana 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales protegidos, y con la protección dispuesta en el mismo y en el artículo 4.c) de igual Ley, por lo que la solución racional para ella en el planeamiento no era la de clasificarla como suelo urbanizable no programado, sino como suelo no urbanizable, y dentro de esta clase de suelo, como el de especial protección a que se refieren los artículos 80.b) y 86.2 del texto refundido de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976, tal conclusión en modo alguno podemos vernos precisados a cambiarla de signo por la pruebas practicadas ahora y de entre las cuales las más significativas, evidentemente, no son otras que el informe de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y de Montes...”.

Conforme a esta interpretación, la identificación de los ámbitos en los que existan valores ambientales apreciables deberá conllevar su inclusión en un régimen de especial protección, salvo que de forma contradictoria se aprecien otros valores que pudieran considerarse como preponderantes, cuestión que en el caso de los valores ambientales y ante la actual concienciación social sobre la protección del medio ambiente, se antoja realmente compleja. Tal es así que, como ya se ha advertido anteriormente, la facultad discrecional de apreciación del carácter protegido de un suelo rural normalmente opera en sentido positivo, frente a los supuestos en sentido contrario que son realmente excepcionales⁴⁴⁸.

No obstante lo anterior, también podemos encontrar supuestos en los que los Tribunales han anulado la actuación del planificador al entender que la estimación de la necesidad de proteger especialmente un suelo no se encuentra plenamente justificada, al no acreditar suficientemente la presencia de los valores que fundamenten esa decisión, generalmente adoptada en contra de los derechos de los titulares de los terrenos afectados. De este modo, la STS de 27 de octubre de 2000 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 5838/1995. Ponente GARZÓN HERRERO, EDJ 2000/35806) al analizar la aprobación de un plan protección del medio físico y del paisaje, cuyos términos contradecían al

⁴⁴⁸ La actual consideración preponderante de la defensa del interés general que subyace en la protección del medio ambiente, frente a los intereses particulares que puedan verse afectados, hace que se estime prioritaria toda actuación en defensa de su integridad, incluida la adoptada en la consideración del establecimiento de medidas cautelares, como puede verse en las STS de 6 de mayo de 2009 y de 14 de diciembre de 2016.

planeamiento urbanístico vigente al establecer nuevos ámbitos de suelo especialmente protegido, reclama la necesidad de acreditar el cambio de criterio adoptado con respecto al suelo incluido en su ámbito, como medio para evitar asumir la posible arbitrariedad en la decisión adoptada, aunque ésta fuera de carácter eminentemente proteccionista⁴⁴⁹.

En el mismo sentido, la STS de 27 de abril de 2016 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 3381/2014. Ponente NAVARRO SANCHÍS, EDJ 2016/59329), aunque sin entrar a considerar el fondo del asunto cuestionado, determina improcedente la estimación del carácter de suelo especial protegido de un terreno al no justificar convenientemente los motivos de tal consideración y, por el contrario, no analizar las pruebas en sentido contrario que aportó la parte afectada por tal declaración.

De forma evidente, se puede establecer una relación apriorística a partir de la cual, a mayor marco normativo relativo a un tipo de valor concreto menor será el ámbito de discrecionalidad en la actuación del planificador a la hora de analizar el territorio y verificar su presencia, intensidad y, en definitiva, la necesidad o no de someter el territorio a un régimen de protección suplementaria. Como afirma SANZ LARRUGA⁴⁵⁰ en la calificación del suelo el planificador dispone de un amplio margen de discrecionalidad en función de la valoración que se haga de las necesidades colectivas, pero éste se ve

⁴⁴⁹ En concreto la Sala señala (FD 2º): *“La sentencia de instancia comienza poniendo de relieve el distinto tratamiento que los terrenos controvertidos tienen en los diferentes planes que inciden sobre el ámbito territorial en que se encuentran. Este hecho diferenciador, (suelo urbanizable común en el Plan General de Ordenación y ausencia de protección en el Plan de Espacios de Interés Natural de Cataluña, y, en contraposición, inclusión en el Plan Especial de Protección del Medio Físico de las Sierras del Montnegre) requiere justificación suficiente. Por sí mismo no es arbitrario, pero exige alguna razón que legitime ese diferente tratamiento. La sentencia de instancia mantiene que no sólo no existe esa justificación, sino que la delimitación establecida en el Plan es incoherente desde el punto de vista urbanístico. A partir de estas premisas es evidente que la Sala no ha apreciado indebidamente la arbitrariedad. Si no existe una justificación de un hecho cuestionado, (en este caso la delimitación del Plan Especial en un punto concreto) y la prueba practicada apreciada por la Sala es la de que dicha delimitación es incoherente, en términos urbanísticos, es patente que la conclusión de la arbitrariedad se impone. Tampoco el recurso ofrece explicación alguna sobre la delimitación controvertida, abstracción hecha de una referencia a los programas de ordenadores de universidades prestigiosas, que es claramente insuficiente”*.

⁴⁵⁰ Op. cit. (2016).

ciertamente constreñido una vez fijados los criterios de calificación mediante el establecimiento de las correspondientes categorías. De este modo, las concretas calificaciones del suelo han de resultar coherentes con la decisión inicial, produciéndose en la práctica una progresiva reducción de la discrecionalidad en función de la identificación en cada territorio de los elementos considerados en cada categoría inicialmente descrita.

A modo de ejemplo, si atendemos al valor paisajístico en el caso concreto de Andalucía podemos acudir a la Estrategia del Paisaje de Andalucía⁴⁵¹, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de fecha 6 de marzo de 2012⁴⁵². Este documento define el término paisaje conforme a lo dispuesto en el Convenio Europeo del Paisaje (CEP)⁴⁵³, como cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos. Esta definición entiende el paisaje como una conjunción de elementos objetivos (“cualquier parte del territorio”), subjetivos (“tal como la percibe la población”) y con una vertiente dinámica y causal (“resultado de las interacciones entre factores naturales y antrópicos”). Asimismo, en el Preámbulo del CEP se destaca la pluralidad del concepto de paisaje o, en otros términos, su interés general en varios campos muy diferenciados, a lo que añade su contribución al bienestar de las personas y su papel como factor de identidad cultural.

De lo expuesto puede apreciarse que los niveles de protección del paisaje en la ordenación territorial se encuentran sometidos a criterios con un cierto nivel de subjetividad, asociado a la diferente percepción que pueden tener tanto la consideración de un paisaje como merecedor de una especial protección, como la naturaleza de los elementos que pueden distorsionar su fisonomía y alterar el régimen jurídico protegido en este caso.

⁴⁵¹ http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/estrategia_paisaje_andalucia_2012_0.pdf (último acceso, 12 de agosto de 2018).

⁴⁵² BOJA núm. 62, de 23 de marzo de 2012.

⁴⁵³ Elaborado en el ámbito del Consejo de Europa y formalizado en Florencia el 20 de octubre de 2000. Fue ratificado por el Reino de España el 6 de noviembre de 2007, entrando en vigor el 1 de marzo de 2008.

Una exigencia específica de la verificación de la presencia de este valor la encontramos en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, cuyo artículo 6 define al paisaje en términos similares al expuesto anteriormente, concretamente *“...cualquier parte del territorio, tal y como es percibido por sus habitantes, cuyo carácter resulta de la interacción de factores naturales y humanos”*. Esta norma exige que su protección se verifique en todas las políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma y especialmente en la planificación territorial y urbanística, mediante la introducción en la fase de planificación de diferentes tipos de estudios paisajísticos, con la obligación de integrar sus resultados en el proceso de evaluación ambiental.

Con carácter general en todos los procesos actuales de planificación se exige, de una forma u otra, la introducción del correspondiente estudio paisajístico, siendo requerido incluso en los instrumentos de planeamiento de desarrollo urbanístico al objeto de verificar que las edificaciones y construcciones que se autoricen conforme a la ordenación que contengan los nuevos planes se adapten lo más posible al entorno y no causen alteraciones sensibles del paisaje visual. No obstante, la realidad es que nos encontramos ante una materia donde el nivel de interpretación subjetiva puede llegar a alcanzar una destacable entidad, lo que requiere que el planificador realice una correcta justificación de la decisión adoptada con respecto al territorio en el que se identifiquen elementos paisajísticos susceptibles de protección especial. Sobre este asunto puede citarse la STS de 3 de noviembre de 1988 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 7296/1992. Ponente GARZÓN HERRERO, EDJ 1998/28623), en la que se establece que el valor paisajístico de los terrenos puesto de manifiesto en la prueba pericial realizada, evidencia que la decisión de clasificar el suelo como no urbanizable de especial protección en la revisión de un instrumento de planeamiento general es acertada y no errónea ni arbitraria, sino adoptada conforme a la realidad de las cosas y por quien tenía facultad para ello.

Si confrontamos la determinación anterior con la regulación de un valor de naturaleza más “material” como es el caso de los yacimientos y otros elementos arqueológicos, puede apreciarse como su delimitación presenta perfiles más acusados, lo que debe facilitar en gran medida al planificador la identificación de la presencia de valores de este tipo en el entorno analizado y calibrar su importancia al objeto de procurar su concreto régimen de protección. De este modo, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE) en su artículo 40 dispone que se encuentran dentro de su ámbito los muebles o inmuebles de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, incluyendo los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con la historia del hombre, sus orígenes y antecedentes. Con arreglo a esta premisa dispuesta por la legislación estatal, la normativa autonómica en función a sus respectivas competencias estatutarias procede a desarrollar el encuadre normativo de los yacimientos y otras zonas con presencia de valores arqueológicos y/o históricos, disponiendo con carácter general la necesidad de aplicar a estas zonas un régimen de especial protección determinado en función del tipo de suelo en el que se identifiquen.

A modo de ejemplo, puede citarse la regulación contenida en los artículos 29 y siguientes de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía⁴⁵⁴, que inicia su regulación disponiendo expresamente en su artículo 29.1 que los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, así como los planes o programas sectoriales que incidan sobre bienes integrantes del Patrimonio Histórico, deberán identificar los elementos patrimoniales y establecer una ordenación compatible con la protección de sus valores y su disfrute colectivo. Esta exigencia normativa se plasma en la práctica en la necesidad de incorporar a la tramitación de los instrumentos de planeamiento los informes preceptivos⁴⁵⁵ de la Consejería competente sobre patrimonio

⁴⁵⁴ BOJA núm. 248, de 19 de diciembre de 2007.

⁴⁵⁵ El artículo 29.4 de la norma andaluza establece que el caso de que el instrumento de planeamiento sea de carácter urbanístico o sectorial, el informe a emitir se entiende además vinculante, lo que indica a las claras la voluntad de salvaguardar la competencia autonómica sobre este tipo de bienes de interés arqueológico e histórico y asegurar su correcta protección

histórico, en los que se suele incorporar la delimitación de estos espacios que ha de reconocerse e, incluso, las directrices de protección que han de ser consideradas como estándares mínimos de prevención de las zonas identificadas.

En sentido similar, la Ley 4/2001, de 10 de mayo, de Parques Arqueológicos de Castilla-La Mancha⁴⁵⁶, instituye la figura sectorial de los denominados Planes de Ordenación de Parques Arqueológicos (arts. 9 y ss.), cuyo objetivo es la señalización de los elementos integrantes del patrimonio arqueológico, cultural y natural y su descripción; la determinación de las actuaciones que deban acometerse para su puesta en valor y el fomento del desarrollo cultural y socioeconómico, a través del uso racional del territorio, el turismo y cualesquiera otras actividades que favorezcan el cumplimiento de los objetivos del Parque Arqueológico. Las determinaciones de estos planes sectoriales, debido a su carácter especializado, vinculan a las previsiones de los planeamientos territoriales y urbanísticos (art. 10), por lo que deberán adaptarse a sus determinaciones o, en su caso, redactarse contemplando las mismas.

En todo caso, la cuestión de la identificación de las zonas arqueológicas susceptibles de protección presenta los mismos perfiles que en el resto de supuestos analizados, debido a que toda zona de carácter arqueológico previamente delimitada y declarada por la Administración competente no tendrá otro fin que el ser incluida dentro de una zona de especial protección del suelo en el que se encuentre. Por el contrario, la actuación del poder planificador no presentará un cariz tan dirigido en los casos en los que las posibles zonas arqueológicas no hayan sido previamente declaradas, debiendo en tal caso

estableciendo las precauciones adecuadas sobre el instrumento que, en realidad, determina el régimen de uso y utilización de los terrenos en los que se localicen.

⁴⁵⁶ Esta norma define Parque Arqueológico como: “...el espacio físico dentro del cual, sin perjuicio de la concurrencia de otros valores culturales o naturales, confluyen necesariamente los siguientes factores: a) la presencia de uno o varios bienes de interés cultural declarados, con categoría de Zona Arqueológica, conforme a la legislación de Patrimonio Histórico vigente y b) unas condiciones medioambientales adecuadas para la contemplación, disfrute y comprensión públicos de las mencionadas Zonas Arqueológicas” (art. 2).

justificar motivadamente la decisión adoptada, sobre todo en el caso que por el planificador territorial o urbanístico se delimite una nueva zona sobre la que no se tenga referencia anterior, lo que sin duda requerirá la aportación al expediente de los informes sectoriales correspondientes que avalen la decisión adoptada. En definitiva, se puede suponer que el ámbito de subjetividad que esta normativa otorga al planificador a la hora de identificar los suelos con valores arqueológicos es mucho más limitado que en el caso anterior, lo que deriva en gran medida de la propia naturaleza del elemento considerado. La catalogación que la Administración competente realice sobre cada yacimiento o zona con presencia arqueológica que se determine, va a propiciar, entre otras cuestiones, la exigencia de su delimitación y su inclusión en la zona de protección correspondiente.

Como resumen de lo expuesto, cabe concluir trayendo a colación lo que ha sido reiterado en los párrafos anteriores, que la cuestión fundamental es la necesidad de justificar y fundamentar la decisión adoptada sobre los ámbitos en los que el planificador haya tenido que tomar un criterio racional acerca de la especial protección de un territorio concreto o, por el contrario, su no consideración como tal. La propia inercia de la regulación actual y la prevalencia de los valores objeto de protección determina que la fundamentación relativa a la especial protección de un territorio (aunque evidentemente debe constar como garantía frente a las posibles reacciones de los terceros afectados y justificación de la decisión adoptada) se antoje menos compleja que la contraria, esto es, la no declaración de especial protección de una zona en la que se aprecien signos de su presencia⁴⁵⁷. En el primer caso,

⁴⁵⁷ Aunque más adelante se analice el asunto con más detalle, cabe puntualizar en este momento que en determinadas ocasiones la planificación parece no establecer ámbitos de suelo no sometido a un régimen de especial protección, optando por una técnica de graduación de los diferentes regímenes desde el nivel más proteccionista hasta el menos exigente, pero otorgando a todos ellos un mínimo común denominador que determina la incardinación técnica de todos los suelos rurales en las categorías de especialmente protegidos. Esta realidad, en la práctica de los usos autorizados no presenta mayores inconvenientes que la adecuación de la utilización del suelo al concreto régimen establecido para cada tipo, pero sin embargo plantea algunas cuestiones muy controvertidas, como es el caso de la posible prescripción de las acciones de restauración de la legalidad urbanística ante construcciones irregulares, que no operaría en un suelo determinado si se califica expresamente como sujeto a especial protección. Como ejemplo puede citarse la zonificación del suelo no urbanizable que contenía

se deberá fundamentar la prevalencia de los valores protegidos sobre los intereses contradictorios, incluyendo los usos que se limitan a los terceros afectados. Por el contrario, en el segundo de los casos se deberá acreditar que los signos apreciados no presentan una entidad suficiente para entender que debe prevalecer su protección sobre los intereses legítimos de terceros afectados, lo que puede resultar realmente complicado en el caso de la presencia de algunos tipos de valores como los de naturaleza ambiental, dada la actual predisposición normativa y jurisprudencial a su protección por encima de cualquier otro interés subyacente.

Con todo, la actual normativa vigente sobre el suelo puede restar trascendencia a este último supuesto, sobre todo si lo comparamos con lo que sucedía en el contexto de aplicación de normativas anteriores. Esta afirmación se basa en la presente consideración del suelo rural como ámbito excluido de todo proceso de desarrollo urbanizador, salvo que se justifique su posible incorporación al mismo previa clasificación del ámbito como suelo urbanizable, con lo que sobre el mismo solo podrán autorizarse los usos previamente considerados como aptos conforme a su preservación material. En la generalidad de los casos esto solo supone que sobre estos terrenos se desarrollen los usos tradicionales del suelo en estado rural y, como mucho, la posibilidad de que sobre el mismo se desarrollen los usos no tradicionales que se entiendan autorizables, cuestión que además será objeto de verificación singular previa a su autorización expresa y en la que se debería volver a verificar el impacto del proyecto

el PGOU de Almonte (Huelva) conforme fue aprobada su revisión en febrero de 2008, que establecía tres niveles de zonificación del suelo no urbanizable (más uno delimitado de hábitat rural diseminado) a los que calificaba expresamente como especialmente protegido, en sintonía con la zonificación que previamente había delimitado el POTAD como instrumento de ordenación territorial de ámbito subregional vigente sobre su término municipal. La problemática surgida a raíz de la consideración del suelo rural común como especialmente protegido motivó que tras la aprobación definitiva de la Innovación puntual número 9 del citado PGOU, la definición del suelo no urbanizable común pasara de “*Suelo No Urbanizable de especial protección de carácter ambiental y paisajístico que incluye los espacios vinculados al ruedo de Almonte, delimitados en el tercer nivel de protección por el POTAD, a excepción del suelo delimitado como suelo no urbanizable de hábitat rural diseminado*” a la de “*Suelo No Urbanizable de carácter natural o rural que incluye los espacios vinculados al ruedo de Almonte, delimitados en el tercer nivel de protección por el POTAD, a excepción del suelo delimitado como suelo no urbanizable de hábitat rural diseminado*”.

previsto sobre la realidad física del suelo, pudiendo impedir la instalación de elementos que pudieran causar perjuicios a sus condiciones naturales.

Por lo tanto, el margen suplementario de protección que en la práctica conlleva la especial protección del territorio queda bastante difuminado, sobre todo en los casos de protecciones asignadas por los propios procesos de planificación, al establecerse un régimen individualizado sobre la base del general dispuesto para el suelo rural común, que ya de por sí debe procurar la preservación del entorno ambiental en el que se ubica. Sin embargo, no puede decirse que la exclusión de un territorio de los ámbitos de especial protección sea del todo inocua, no solo por la posible diferencia existente con los regímenes de protección más rigurosos (como pueden ser los espacios naturales), sino fundamentalmente por la no aplicación de condiciones legales directamente asociadas a los suelos protegidos de cuyo ámbito quedarían exonerados de forma automática.

VI. EL PRINCIPIO DE “NO REGRESIÓN” DEL SUELO DE ESPECIAL PROTECCIÓN.

A. El concepto de no regresión en la ordenación del territorio.

El análisis de la consideración del suelo como elemento sujeto a protección en la labor de planificación de los poderes públicos tiene otro límite en el denominado principio de “no regresión”, elaborado conforme a las decisiones judiciales que se han ido adoptando de forma paulatina durante los últimos años y que, en su formulación, supone otro criterio de delimitación del suelo protegido a modo de restricción o, al menos, de limitación a la discrecionalidad de la actuación administrativa a la hora de identificar y regular las diferentes categorías del suelo rural de un territorio.

En concreto, el principio de no regresión supone una limitación a la discrecionalidad del planificador a la hora de establecer la clasificación del suelo, que viene motivada por una vinculación previa derivada del planeamiento existente con anterioridad a la posterior actuación, teniendo en cuenta que la precedente tiene que ser del mismo ámbito o, en todo caso, de prevalencia no superior a la que se encuentra en tramitación, ya que de otro modo la prioridad de la clasificación establecida por la planificación previa impediría cualquier alteración de los suelos protegidos en tanto en cuanto este instrumento o norma sectorial no fueran igualmente modificados. Dicho de otro modo, el supuesto de hecho de aplicación de este principio requiere que el planeamiento que se elabora pueda alterar los parámetros de la ordenación precedente, como ocurriría en el caso de que un suelo protegido por el planeamiento urbanístico perdiera su régimen especial mediante la tramitación de un nuevo instrumento de planificación urbanística, o por una revisión o modificación del vigente⁴⁵⁸.

Conforme describe TOLOSA TRIBIÑO⁴⁵⁹ este principio, que ha sido acogido y confirmado por reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, supone la necesidad de una especial justificación de aquellas actuaciones que proyecten una desprotección ambiental del suelo, de tal modo que implica, exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que deriven en la desprotección de todo o parte de esos territorios. Como al efecto señala la STS de 29 de marzo de 2012 en su FD 7º (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 3425/2009. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2012/50091), el principio de no regresión implica la imposibilidad de no alterar una clasificación o calificación urbanística directamente dirigida a la protección y conservación del entorno, frente a las propias potestades del planificador. Por ello este principio, también

⁴⁵⁸ Como afirma LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2016-b, págs. 269 y ss.), en la reciente introducción del principio de no regresión en Francia, éste se describe como aquél según el cual la protección del medio ambiente, asegurada por las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas al medio ambiente, no puede ser objeto sino de una mejora constante, habida cuenta de los conocimientos científicos y técnicos del momento.

⁴⁵⁹ TOLOSA TRIBIÑO, César (2017).

denominado como principio *standstill*, ha sido considerado como una "cláusula de statu quo" impuesta con la finalidad de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas su carácter finalista.

Para PAREJO ALFONSO, con resoluciones como la anterior la jurisprudencia ha establecido una doctrina que exige el que no se otorgue a la Administración una capacidad para decidir con plena libertad en el ejercicio de la función planificadora del territorio, sino que al contrario, en determinados supuestos viene obligada a la adopción de la única decisión estimada como correcta. Entre estos supuestos pueden incluirse los estándares urbanísticos delimitados legalmente, pero también los límites legales de índole medioambiental, tales como el principio de prevalencia de la planificación ambiental o el de no regresión, en particular en forma de intangibilidad de zonas verdes y suelos protegidos⁴⁶⁰.

Como apunta JORDANO FRAGA⁴⁶¹, en sentido contrario la regresión material del suelo permitiría asumir una alteración en su calificación urbanística, pero para ello se requiere que se acredite suficientemente esta realidad, al estimar que no puede afirmarse como una opción genérica en todo proceso de planificación, sino que debe motivarse con un elevado nivel de intensidad de tal forma que no se albergue duda razonable sobre la procedencia de la reclasificación autorizada.

B. Consideración jurisprudencial del principio de no regresión.

De acuerdo con esta doctrina, el Tribunal Supremo ha mantenido que la ausencia de una justificación especialmente precisa y pormenorizada determina la invalidez jurídica de la eliminación de la especial protección del suelo propuesta en la nueva planificación. De este modo, la STS de 16 de abril

⁴⁶⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano (2016).

⁴⁶¹ JORDANO FRAGA, Jesús (2009, págs. 160 y ss.).

de 2015 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 3068/2012. Ponente TOLOSA TRIBIÑO, EDJ 2015/69646) alcanza esta conclusión en su FD 7º, al sostener que la aplicación del principio de no regresión comporta la exigencia de una especial motivación de las innovaciones de planeamiento que incidan sobre la calificación de las zonas verdes o la clasificación de los suelos especialmente protegidos, porque nos sitúa en el ámbito propio del Derecho Medioambiental e impone un plus de motivación en el marco de la potestad discrecionalidad de planificación urbanística de la que se encuentra investido el poder público planificador.

En el mismo sentido la STS de 10 de febrero de 2016 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 520/2014. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2016/9700), emitida en el famoso caso del hotel “El Algarrobico”, dispone expresamente que resultaría exigible un especial rigor y motivación para justificar la desprotección de unos terrenos que están declarados como zona de especial protección para aves (ZEPA), integrante de la Red Natura 2000, Reserva de la Biosfera y del Humedal RAMSAR, así como zona especial de protección del mediterráneo (ZEPIME)⁴⁶².

Con la misma argumentación, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su Sentencia de 15 de diciembre de 2016 (Sede de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 2ª, rec. 394/2014. Ponente ARENAS IBÁÑEZ, EDJ 2016/285301), expone en su FD 4º:

“Dado ese carácter reglado del SNUEP su clasificación como tal no podrá variarse por el planificador en tanto no desaparezcan los valores que la justificaron. Así lo establece la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección 5ª) de 22 de julio de 2011 dictada en recurso de casación núm. 4250/2007 en la que se razona que " Si tal es la naturaleza reglada de la decisión que comporta esta clase de suelo, ni que decir tiene que tal situación ha de mantenerse mientras subsistan los valores que se pretendían proteger. Dicho de otro modo, el cambio de clasificación de esa categoría reglada, de suelo no urbanizable protegido por los valores agropecuarios a urbanizable, sólo puede fundarse, motivadamente, sobre la desaparición de los valores que determinaron su clasificación como suelo no urbanizable protegido o, en su caso, el error en que se hubiera incurrido al establecer tal

⁴⁶² Cfr. FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael (2016).

clasificación. En este sentido, venimos declarando, por todas, Sentencia de 25 de octubre de 2006 (recurso de casación nº 3713/2003) que no le será posible al planificador modificar esa clasificación por otra que permita, ya o en el futuro, incluirlo en el desarrollo urbano, sin justificar antes, de modo razonado y suficiente, que aquel o aquellos valores, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquel suelo, por causas jurídicamente atendibles".

Reafirmando esta exigencia, la misma Sala del TSJ andaluz, en Sentencia de 20 de septiembre de 2018 (Sec. 2ª, rec. 313/2015. Ponente RODRÍGUEZ ROSALES, ECLI:ES:TSJAND:2018:11563) ha invocado el principio de no regresión para anular la desprotección de un suelo en el que se pretendía equiparar la delimitación del ámbito protegido a las exigencias de la normativa sectorial sobre protección de cauces públicos. Para la Sala, incluso esta pretendida adecuación del límite de la zona especialmente protegida debe adoptarse tras una suficiente justificación, debido a que la que fue otorgada sobre la dispuesta por la normativa sectorial tuvo un fundamento que para su reversión es preciso motivar de forma coherente.

En resumidas cuentas, puede afirmarse que la aplicación de este principio de no regresión determina la predisposición jurídica a que los suelos clasificados como especialmente protegidos mantengan de forma permanente esta condición, al priorizar los motivos por los que en su día se otorgó esta especial clasificación sobre cualquier otro interés concurrente. Por lo tanto, solo previa una detallada justificación, en la que indefectiblemente debe acreditarse la pérdida de los elementos y valores por los que se incluyó al suelo en un régimen de especial protección, se puede fundamentar la alteración posterior de este régimen jurídico singularizado para el territorio en cuestión. Al contrario, la ausencia de esta justificación conlleva la nulidad de alteración de la clasificación propuesta por el planificador, al entrar en colisión la potestad discrecional del poder público que ejerce la función planificadora con la protección de los valores alumbrados e identificados en procesos anteriores o en normas sectoriales previas, cuya priorización y prevalencia han sido

declaradas por la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo anteriormente analizada⁴⁶³.

El propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre (ECLI:ES:TC:2015:233)⁴⁶⁴, ha examinado la aplicación de este principio de no regresión, llegando a conclusiones similares a las apuntadas al determinar que resultarán inválidas las medidas carentes de justificación objetiva que supongan un patente retroceso de la protección ambiental. De este modo, en la necesaria ponderación de la actuación planificadora deberán ser tenidos en cuenta todos los factores concurrentes para poder considerar justificada toda propuesta de desclasificación del suelo protegido. En consecuencia, el Tribunal Constitucional confirma la existencia y aplicación del principio jurídico de no regresión en la protección ambiental, aunque rechaza su aplicación mecánica y automática, que por otra parte sería impropia de un principio jurídico. En este caso exige para su omisión un esfuerzo suplementario del planificador en la ponderación de las circunstancias concurrentes en cada supuesto concreto, del que deberá quedar reflejo en el expediente administrativo a través de su correspondiente motivación.

En este sentido, algunas decisiones judiciales han avalado el cambio de criterio en la consideración del suelo no urbanizable, admitiendo que la recalificación de suelo no urbanizable protegido a no urbanizable común no vulnera la legislación sobre el suelo y la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, en cuanto que forma parte de la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de la potestad de planeamiento, siempre que se pueda justificar el cambio de calificación en la pérdida de los valores que determinaron esa protección del suelo rústico. En concreto, la STS de 12 de febrero de 2015

⁴⁶³ En términos globales SAGOT RODRÍGUEZ, Álvaro (2013, pág. 1), se refiere al mismo afirmando que: *“El principio de no regresión en materia ambiental, jurídicamente es efecto y eslabón, logrado materializar en el marco de una sociedad en crisis, que trata de establecer hitos mínimos de respeto a la biodiversidad, pensando en las generaciones que incluso no han nacido”*.

⁴⁶⁴ Cfr. GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2016, págs. 337-338).

señala (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 627/2013. Ponente SUAY RINCÓN, EDJ 2015/17285):

“En este sentido esta Sala ha declarado que las normas jurídicas que regulan esa clase de suelo no pueden interpretarse en el sentido de que el planificador disponga de una opción entre dos decisiones igualmente justas cuando se enfrenta a esa cuestión de clasificar un suelo, o no, como no urbanizable protegido, sino en el sentido de que tal clasificación es obligada, reglada, tanto si el suelo de que se trata está incluido en el ámbito de aplicación de normas o legislación específica que lo sometan a un régimen de protección incompatible con su transformación urbanística, como si, pese a no estarlo, concurren en él, y con el grado de intensidad requerido, los valores a los que sucesivamente se han ido refiriendo aquellos artículos (STS de 27 de febrero de 2007 recaída en el recurso de casación núm. 3865/2003).(...) En otros términos, la discrecionalidad de la Administración para clasificar un suelo como no urbanizable común llega hasta donde no alcanzan las exigencias para clasificar dicho suelo como protegido. Por eso, insiste la Sentencia de instancia en la necesidad de justificar suficientemente la pérdida de los valores rústicos o agrarios concurrentes. La recalificación pretendida puede llevarse a efecto en principio, pero requiere una justificación en sintonía con lo que acabamos de indicar, sin que para la Sala resulte suficiente el dato de que en la actualidad unos terrenos se encuentran sin cultivar...”

Esta exigencia específica de acreditación de la pérdida de las condiciones por la que un determinado suelo fue especialmente protegido para motivar su recalificación o reclasificación, ha sido percibida desde puntos de vista diferenciados, principalmente en función de la naturaleza o tipología de los elementos o valores analizados. Así se ha llegado a estimar la verificación material de la pérdida de los valores antes existentes en un territorio por medio de informes técnicos cualificados, o incluso mediante referencias genéricas, como puede apreciarse en la STS de 26 de mayo de 2016 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 965/2015. Ponente PECES MORATE, EDJ 2016/78201), que estima no aplicable el principio ante la nueva consideración de un suelo que con anterioridad había sido considerado como especialmente protegido, pero que lo fue para evitar su posible desarrollo urbanístico y no por la presencia de valores actualmente considerables. Al contrario, ante la presencia de otro tipo de valores que requieren una atención expectante, como son los culturales o patrimoniales, se ha impuesto una exigencia del principio de no regresión de forma reglada, tal y como se desprende de la STSJ de Castilla y León de 30 de

noviembre de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, rec. 476/2005. Ponente REVILLA REVILLA, EDJ 2007/234462).

A lo expuesto cabe añadir que la aplicación del principio de no regresión del suelo debe actuar de forma conjunta con otros de naturaleza similar, en el sentido de que han sido formulados para salvaguardar la entidad y realidad material del suelo no urbanizable frente a actuaciones que pueden alterar su configuración original de forma no adecuada. En este sentido JORDANO FRAGA⁴⁶⁵ hace referencia a los principios de tratamiento homogéneo del territorio con valores destacados, delimitación, viabilidad normativa y, finalmente, de procedimiento adecuado, como criterios de necesaria concurrencia para que sea posible la modificación del régimen jurídico aplicable previamente a un suelo protegido. Con todo ello podemos concluir que la reconsideración de un suelo protegido requiere, además de su plena justificación y motivación, que en el momento en el que se proponga sea posible conforme a la normativa vigente, que se realice mediante el trámite procesal exigible para ello⁴⁶⁶ y que se delimiten adecuadamente el ámbito para el que se propone la alteración de su nivel de protección.

De forma específica, el citado autor incorpora la exigencia jurisprudencial por la que se debe impedir la formación de “islas” o ámbitos descontextualizados en la ordenación del territorio, de tal modo que no se introduzcan ordenaciones que no presenten una conformación racional, salvo que exista una fundamentación debidamente acreditada para ello⁴⁶⁷. Conforme a esta doctrina se requiere un tratamiento homogéneo del territorio que conforme una ordenación racional y equilibrada, salvo en los casos en los que la presencia de valores dignos de protección exija la introducción de ámbitos de suelos sometidos a un régimen singularizado⁴⁶⁸, en cuyo caso se ha de entender

⁴⁶⁵ *Op. cit.* (2009, págs. 166 y ss.).

⁴⁶⁶ Mediante los procesos que permitan alterar la ordenación previa, como serían tanto la implementación de un nuevo instrumento de planificación o, cuanto menos, la modificación o revisión del vigente.

⁴⁶⁷ Cfr. STSJ de Andalucía (Granada), de 24 de marzo de 2003 y STSJ de las Islas Baleares de 4 de abril de 2003.

⁴⁶⁸ Cfr. STSJ de la Comunidad de Madrid, de 11 de julio de 2003.

excepcionada esta exigencia en atención a los valores o elementos de protección preferente⁴⁶⁹.

C. Supuestos de imposición normativa del principio de no regresión.

La construcción doctrinal del principio de no regresión del suelo no solo ha calado en los procesos de planificación del territorio, sino que también ha fundamentado la incorporación de preceptos normativos tendentes a evitar todo tipo de retroceso en la protección de suelos rurales, y ello aunque en ocasiones quede acreditada la alteración física del terreno, así como la pérdida o disminución significativa de sus valores ambientales.

En concreto, debemos hacer referencia al supuesto del artículo 50 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LM) en el que se exige que la normativa autonómica por la que se desarrolle deba contener las condiciones de restauración de los terrenos forestales incendiados, incluyendo la prohibición expresa del cambio de uso forestal al menos durante 30 años y la autorización de toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal del territorio, en este caso durante el periodo que al efecto determine la propia legislación regional.

Esta exigencia normativa que al principio se contemplaba de forma tan rigurosa, fue posteriormente objeto de matización mediante la introducción de algunas excepciones que podrían ser impulsadas por las respectivas normativas autonómicas para evitar la aplicación estricta de esta prohibición de alteración del uso forestal del suelo, si bien limitadas a los supuestos en los que con anterioridad al incendio forestal el cambio de uso estuviera previsto en

⁴⁶⁹ El citado autor añade a estos criterios exigibles para toda reconsideración de la ordenación suelo rural, la necesidad de salvaguarda de su entidad natural en los casos en los que aunque no se proponga una recalificación o reclasificación de su consideración urbanística, sin embargo se pretenda modificar su régimen previo mediante la introducción de un nuevo catálogo de usos autorizables en su ámbito, de tal suerte que de forma indirecta se pueda alterar su configuración actual. En defensa de este argumento toma como ejemplo la interpretación contenida en la STSJ de Cataluña de 25 de abril de 2008 (EDJ 2008/98078).

un instrumento de planeamiento previamente aprobado o pendiente de aprobación, si en este segundo caso ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable, o en tercer lugar, en una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados en estado de abandono.

Asimismo, con carácter excepcional las Comunidades Autónomas pueden acordar el cambio de uso forestal cuando concurren razones imperiosas de interés público de primer orden que deberán ser apreciadas mediante ley, siempre que se adopten las medidas compensatorias necesarias que permitan recuperar una superficie forestal equivalente a la quemada. Tales medidas compensatorias deberán identificarse con anterioridad al cambio de uso en la propia ley junto con la procedencia del cambio de uso⁴⁷⁰.

No obstante, la reciente STS de 18 de junio de 2018 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 923/2017. Ponente SUAY RINCÓN, ECLI: ES:TS:2018:2527), ha venido a introducir una exigencia adicional a la concurrencia de los requisitos exigidos por el artículo 50.1 de la LM para poder excepcionar la prohibición de alteración del uso forestal de los suelos incendiados. En este caso el Alto Tribunal afirma en el FD 6º de la citada resolución, que no basta acreditar que la actuación urbanística estuviese prevista con anterioridad en un instrumento de planificación en tramitación que hubiera recibido la evaluación ambiental favorable para aplicar sin más esta excepción, debido a que la garantía del principio de integridad forestal que esta normativa tiene como objetivo principal determina la necesidad de ofrecer alguna razón o motivo adicional por el que la supresión del uso forestal sea ambientalmente admisible o, en otro sentido, al menos justificar la no necesidad de proceder a la restauración ambiental de los terrenos incendiados. Con esta interpretación el Tribunal Supremo se postula a favor de entender que no cabe apreciar de forma general que todos los terrenos forestales incendiados puedan acogerse sin más a las excepciones

⁴⁷⁰ Estas excepciones, que nunca pueden aplicarse montes catalogados, si corresponden a un interés general de la Nación deberán ser implementadas mediante ley estatal que determine la necesidad del cambio de uso forestal, en los mismos supuestos y con las condiciones indicadas.

previstas en el artículo 50.1 de la LM, al exigir una fundamentación debidamente razonada por la que pueda aplicarse alguno de los supuestos legalmente previstos, en este caso de carácter ambiental, además de requerir la concurrencia de los requisitos formales descritos en el propio precepto para alterar el uso forestal de los terrenos incendiados.

Aunque sin citarlo expresamente, de forma evidente el Tribunal Supremo aplica en esta interpretación la doctrina jurisprudencial de la no regresión de los suelos rurales, en este caso forestales, debido a que introduce un requisito adicional no directamente exigido en la norma para poder aplicar los supuestos de excepción del criterio general de no alteración del uso al que estaban destinados los suelos que han sufrido un incendio. En concreto, como se ha apuntado viene a exigir una fundamentación ambiental para validar la decisión administrativa de alterar el uso previo del suelo, con lo que se confirma la necesidad de aportar una debida justificación de toda decisión administrativa que venga a alterar el carácter rural o el nivel de protección del suelo, como criterio de defensa del principio de preservación del territorio que subyace de la doctrina del principio de no regresión.

En sentido similar, la aplicación de este principio también ha servido para fundamentar la impugnación de algunos preceptos normativos contrarios a su espíritu, como es el caso del Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras⁴⁷¹, que fueron anulados por la STS de 16 de marzo de 2016 (BOE núm. 146, de 17 de junio de 2016) al analizar la peligrosidad que las especies invasoras representan para la biodiversidad y los servicios asociados de los ecosistemas, que considera deben de ser sometidos a una interpretación restrictiva, dada su naturaleza, pues así lo imponen los principios de precaución y prevención, así como el de no regresión, al que de esta forma se refiere expresamente⁴⁷².

⁴⁷¹ BOE núm. 185, de 3 de agosto de 2013.

⁴⁷² Cfr. FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael (2016-b).

D. Su aplicación ante actuaciones irregulares consolidadas.

Una última consideración cabe realizar sobre este principio de “no regresión” del suelo especialmente protegido, y es la relativa a la incidencia que sobre el mismo pueden tener las actuaciones de transformación del entorno que una vez consolidadas puedan generar situaciones en las que el interés público prevalente requiera su mantenimiento, frente a la permanencia de la especial protección sobre un suelo que por este motivo ya hubiera perdido los valores por los que se le atribuyó esta condición. Este supuesto ha sido analizado por la STSJ de Castilla y León⁴⁷³ de 29 de mayo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, rec. 67/2015. Ponente REVILLA REVILLA, CENDOJ 09059330012017100112), cuyo FD 10º dispone literalmente:

“...No obstante lo dicho, lo relevante es si ese suelo, antes clasificado como suelo no urbanizable especialmente protegido y ahora clasificado por el Proyecto Regional en casi su totalidad como suelo urbano consolidado (salvo una pequeña porción clasificada como suelo rústico con protección cultural), seguía manteniendo esos valores ambientales en el momento de aprobarse la Ley 6/2007, y sobre todo si los seguía manteniendo en el momento de tramitarse y aprobarse el Proyecto Regional "Parque del Medio Ambiente", ya que de seguir manteniendo esos valores ambientales o naturales con base en los cuales se clasificó como suelo no urbanizable protegido en el año 1993, entonces también procedería ahora, por ser un concepto reglado, su clasificación y categorización como suelo rústico protegido (con protección natural). (...) Y la parte actora insiste en su tesis sobre todo porque esa era la clasificación y categorización que aparecía en las NNSS de Planeamiento Municipal de 1993, pero sin embargo en el presente procedimiento y tampoco en vía administrativa ha aportado ni propuesto la práctica de prueba alguna pericial, testifical-pericial o de otro tipo tendente a acreditar que siguiera concurriendo en dicho suelo los citados valores ambientales y naturales. (...) Y también en dicho Decreto se justifica esta nueva clasificación en que dicho suelo, de conformidad con los hechos que hemos venido relatando se encuentra totalmente urbanizados y reparcelados con ocasión de la ejecución de las obras urbanización y de reparcelación contempladas en sendos proyectos de actuación en su momento aprobados en ejecución y desarrollo del Proyecto Regional "Ciudad del Medio Ambiente" aprobado por la Ley 6/2007; y añade que también por ello ese suelo ha perdido las condiciones para seguir siendo suelo rústico, como así estaban clasificados en las NNSS de Planeamiento de 1993...”

⁴⁷³ Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª (rec. 67/2015). Ponente: Revilla Revilla, Eusebio (CENDOJ 09059330012017100112).

El criterio de la Sala viene a establecer que la transformación del suelo por actos que en su momento fueron aprobados de forma legítima⁴⁷⁴, incluso aunque posteriormente fueran anulados, ha determinado una nueva realidad que es preciso apreciar y valorar a la hora de analizar la procedencia del mantenimiento de la especial protección del suelo, debido a que la pérdida de los valores inherentes que motivaron tal consideración puede hacer que el interés preferente requiera el aprovechamiento de las dotaciones ejecutadas, aunque su uso pudiera estar condicionado por la incidencia del entorno colindante.

En el supuesto analizado por la referida sentencia, relativo al denominado Proyecto Regional "Parque Empresarial de Medio Ambiente" en Garay (Soria), la transformación del suelo venía precedida de las autorizaciones otorgadas en desarrollo de la previa Ley 6/2007, de 28 de marzo⁴⁷⁵, por la que se aprobó el Proyecto Regional "Ciudad del Medio Ambiente", que fue posteriormente declarada inconstitucional por la STC 203/2013, de 5 de diciembre⁴⁷⁶. La Sala, aun reconociendo la nulidad sobrevenida de la normativa por la que se otorgaron las licencias que ejecutaron la urbanización del terreno, entiende que su ejecución, efectuada en el periodo en el que la norma estaba en vigor y, por lo tanto, con una presunción de validez incuestionable, ha producido una nueva realidad material que debe tomarse en consideración a la hora de determinar la situación del suelo, y ello aunque los criterios con los que se determinó la procedencia de la urbanización fueran posteriormente cuestionados.

A mayor abundamiento, la propia sentencia contiene una referencia al estudio de alternativas realizado en la fase de evaluación ambiental del nuevo proyecto aprobado, en el que se determina que la denominada "alternativa 0" no es la más viable tanto desde un punto de vista económico como incluso ambiental⁴⁷⁷,

⁴⁷⁴ Cuestión diferente a la preterida por la Ley de Montes antes analizada, en la que la alteración del suelo viene provocada por un hecho fortuito o incluso intencionado, pero en todo caso no derivado de una actuación administrativa previa.

⁴⁷⁵ Publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 27 de abril de 2007.

⁴⁷⁶ BOE núm. 7, de 8 de enero de 2014.

⁴⁷⁷ Por el contrario, la evaluación ambiental entiende procedente la alternativa 2.c), que determina: *Alternativa 2: Reconsideración de la actuación, valorando las infraestructuras ya*

al disponer que la renaturalización de lo existente, desmantelando todo lo urbanizado supondría un elevado coste económico y ambiental, debido a que el proceso de desmantelamiento de la urbanización y la gestión de los residuos generaría impactos que en algunos casos serán superiores a los de su propia construcción.

De lo anterior se puede concluir que el principio de “no regresión” del suelo protegido presenta una limitación material derivada de la propia realidad del suelo, lo que supone que las posibles alteraciones de su configuración que hagan impropia la consideración del suelo como protegido pueden suponer la causa o la fundamentación que avale su recalificación o incluso, como en el supuesto analizado, su reclasificación. Para ello se requiere que la ejecución de la actuación transformadora venga precedida de la tramitación precisa conforme a la normativa vigente en su momento y, por otra parte, no exista ninguna determinación legal que exija la restauración de la situación física del suelo alterado.

En cualquier caso, toda actuación sobre el suelo protegido (incluyendo su restauración) se debe realizar previo análisis del interés público y ambiental preferente, debido a que pueden existir tanto situaciones en las que la restauración ambiental se entienda como labor prioritaria frente al mantenimiento de la realidad una vez transformada, como otras en las que la labor restauradora pueda generar mayores inconvenientes para el entorno que el mantenimiento de lo actuado sobre el territorio aunque fuera irregular. Todo dependerá de los múltiples factores que deben analizarse en la evaluación ambiental de los proyectos estudiados, como son el propio entorno en el que se ubique el suelo transformado, el grado de ejecución de las actuaciones, la capacidad su utilización con actividades no agresivas con el entorno, o incluso,

existentes y la redefinición del Proyecto Regional, así como la adecuación y racionalización de los usos edificabilidades y del ámbito de la actuación. En esta opción se presentan varias posibilidades según se considere el grado de ejecución de las actuaciones existente, la viabilidad de la propuesta u otros ajustes de detalle: c) Ámbitos urbanizados al 100% y aquellos que solo requieren de actuaciones puntuales para la finalización de la urbanización. Según la documentación, esta opción permite una mayor flexibilidad y posibilidades de adecuar la ordenación a las necesidades actuales.

la potencial incidencia que puedan tener sobre los valores del entorno las tareas de regeneración de los terrenos.

VII. LOS VALORES A PROTEGER ESPECIALMENTE EN EL SUELO RURAL. DEFINICIÓN NORMATIVA.

En los epígrafes anteriores se ha realizado una aproximación a la caracterización del suelo en el que se identifiquen los valores que la normativa vigente reconoce como merecedores de un régimen de especial protección, analizando las consecuencias que supone esta circunstancia para el territorio y para la actuación del poder público que realiza las funciones de planificación. Tras lo anterior, lo que procede en este punto es analizar de forma individualizada los distintos tipos de valores que se relacionan en la normativa vigente, realizando un estudio sobre cómo han sido identificados por los diversos instrumentos de planificación y, a su vez, como han sido perfilados por la doctrina y la jurisprudencia que han entrado a conocer de este asunto, lo que en algunos aspectos se encuentra sujeto a no pocas controversias e interpretaciones divergentes.

Para alcanzar este objetivo debemos partir del ya citado artículo 13 del TRLS2015, cuyo párrafo segundo del punto primero dispone que la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice. De la redacción de este artículo de la vigente normativa estatal sobre suelo podemos concluir que el legislador ha querido enumerar e identificar una serie de valores, cuya sola presencia conlleva en la práctica el reconocimiento para el territorio en el que se ubican de una protección específica e individualizada, si bien en cualquier

caso, con el condicionante impuesto constitucionalmente por el que la exigencia específica de protección se ha de contener en la normativa aplicable.

Hay que tener en cuenta que la invocación que este precepto realiza a la normativa aplicable es la que fundamenta la propia enumeración que contiene, debido a que la ausencia de competencias urbanísticas en poder del Estado determina que los elementos de uso del suelo sobre los que proyecta su regulación deben venir derivados de la aplicación de normas sobre las que sí ostente competencias, por lo que el artículo transcrito se convierte en una condensación de las exigencias contenidas en la normativa sectorial de cada ámbito de regulación.

Pero además de lo anterior y en gran medida por su mismo fundamento, la generalidad de normativa urbanística autonómica española recoge estos valores como determinantes de la atribución de un régimen de especial protección en los suelos en los que se identifiquen, aunque si bien es poco probable, puede ser que en algún supuesto concreto la regulación urbanística no recoja alguno de los elementos relacionados por la normativa estatal. Esta situación no debe producir ningún efecto distorsionador de la regulación del suelo rural, puesto que la omisión de alguno de ellos puede ser solventada con la intervención de algún otro valor en el que pueda incluirse el no recogido expresamente en la normativa autonómica⁴⁷⁸, aparte de la propia necesidad de cumplir lo recogido de forma expresa en el precepto estatal directamente aplicable.

A su vez, la normativa urbanística puede añadir algún tipo concreto de valor sujeto a protección que no se encuentre dentro de la relación de la Ley estatal, si bien, también se puede aducir en este caso que la amplitud de alguno de los valores anteriores bien podría incluir ámbitos de muy diversa procedencia aunque no hayan sido citados de forma expresa. En concreto, la normativa

⁴⁷⁸ Por ejemplo, es bastante probable que la ausencia en alguna normativa autonómica de la expresa referencia al suelo con valor “histórico” sea completada con la apelación a su carácter “cultural”, con lo que de facto se podrán proteger los mismos tipos de suelo, aunque en determinados casos con nomenclaturas diferenciadas.

urbanística autonómica incluye, con carácter general dentro de los elementos que determinan la atribución de un régimen de especial protección, a los suelos en los que se aprecien riesgos naturales⁴⁷⁹, estableciendo su condición de suelo protegido como criterio de prevención de los posibles efectos que el riesgo identificado pudiera generar para la población o el entorno. También podemos encontrar alusiones específicas a los valores relativos a los usos del suelo, como los agrarios, ganaderos, cinegéticos y otros similares⁴⁸⁰; o a la protección de infraestructuras y dotaciones presentes o previstas en el suelo no urbanizable⁴⁸¹.

Para autores como PÉREZ FERNÁNDEZ⁴⁸², la enumeración contenida en el artículo 13 del TRLS2015 permite establecer la siguiente distinción dentro del suelo rural al que denomina como preservado o protegido:

- a) Terrenos excluidos de la transformación urbanística por la legislación sectorial de protección o del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural.
- b) Terrenos dignos de protección por la ordenación territorial y urbanística en atención a sus valores ecológicos, paisajísticos o vinculados a un uso de producción primaria (agrícola, ganadera, forestal, etc.), o por otros valores o circunstancias que sean previstos por la legislación autonómica territorial y urbanística. La identificación y apreciación de estos valores recae, una vez más y analizando caso a caso, en los

⁴⁷⁹ Como ejemplo puede citarse el artículo 46.1.i) LOUA: “i) *Presentar riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales*”, o el artículo 31.1.b) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia: “b) *Los amenazados por riesgos naturales o tecnológicos, incompatibles con su urbanización, tales como inundación, erosión, hundimiento, incendio, contaminación o cualquier otro tipo de catástrofes, o que perturben el medio ambiente o la seguridad y salud*”.

⁴⁸⁰ Artículo 46.1.f) de la LOUA y artículo 11.1.c) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

⁴⁸¹ Artículo 47.2.C) del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

⁴⁸² PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel (2017).

instrumentos de ordenación territorial y urbanística de acuerdo con la legislación reguladora de cada materia.

- c) Los preservados de la urbanización por la ordenación territorial y urbanística al tratarse de terrenos sujetos a riesgos naturales o tecnológicos, de accidentes graves, o a cualesquiera otros que se prevea por la normativa aplicable.
- d) El resto de terrenos que presentan las características generales y comunes del medio rural (suelo rural genérico o residual), en cuanto no reúne los requisitos del suelo urbanizado, que debe ser preservado del proceso de transformación urbanística por resultar innecesario o inidóneo en consideración al principio de utilización racional de los recursos naturales o de desarrollo sostenible.

Sobre esta delimitación apreciada en la normativa estatal por el citado autor cabe realizar algunas consideraciones, comenzando por señalar que en principio solo las tres primeras categorías se corresponderían con suelos especialmente protegidos, ya que la cuarta se identificaría con los suelos sometidos al régimen general atribuido al suelo rural y, por lo tanto, no sometido a un sistema singularizado de protección específica. No obstante, en segundo lugar, puede afirmarse que esta consideración puede ser matizada por la normativa autonómica aplicable, que como se ha analizado anteriormente asume distintas posiciones en lo que respecta al régimen de protección del suelo rural o no urbanizable. De hecho, algunas normativas urbanísticas pueden reconocer tipos de suelos en los que se presenten los valores o elementos identificados y que, por el contrario, no conlleven de forma automática el establecimiento de un régimen de especial protección sobre los mismos.

En sentido contrario, existen normativas (como actualmente la madrileña) que, al menos desde un punto de vista nominal, presentan a todo el suelo rural de

su ámbito geográfico como especialmente protegido, por lo que otorgaría esta condición incluso a su suelo genérico o común. Como también se ha apuntado anteriormente, esta realidad viene a determinar la necesidad de analizar la normativa aplicable en cada caso para afirmar la procedencia o, incluso, exigencia, de atribuir a un territorio concreto la condición de suelo protegido, en función de los valores o elementos que se aprecien en su ámbito y de las posibilidades que se atribuyan de forma expresa al planificador.

Pero independientemente de esta última reflexión, en términos generales procede analizar las características fundamentales de los diferentes tipos de valores que, de una u otra forma, por la normativa aplicable se configuran como determinantes para que los procesos de planificación provean su protección, para lo que en el caso del suelo no urbanizable se requiere la delimitación de ámbitos de especial protección y, en consecuencia, el establecimiento de un régimen jurídico singularizado y diferenciado sobre el suelo rural sometido al régimen de tratamiento general de acuerdo con su naturaleza.

A. Los valores ambientales.

Del contenido de lo analizado hasta este punto podemos comprobar que la categoría de valores ambientales (que engloba una amplia variedad de elementos susceptibles de protección, como son la flora, la fauna, la superficie forestal, las zonas costeras, las aguas interiores, los diferentes hábitats naturales, etc.) es la predominante y más profusamente regulada de todas las que se citan en el artículo 13 del TRLS2015, y ello sin duda por la importancia que ha alcanzado la defensa y protección del medio ambiente en las últimas décadas, tanto en lo que respecta a la creciente regulación normativa sobre la materia como, y sobre todo, por la progresiva y constante ampliación de la concienciación social sobre la importancia de la defensa de los valores ambientales y la regeneración de los entornos degradados.

Para hacer una breve referencia a la normativa que regula los valores ambientales sometidos a protección, debemos partir del ya citado artículo 45 de la CE1978, en cuyo punto primero se dispone expresamente que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. A partir de esta afirmación constitucional y siguiendo la ordenación jerárquica normativa actual, debemos hacer referencia a los tratados internacionales formalizados por el Reino de España sobre la materia y, de forma específica, a la normativa de la Unión Europea, teniendo en consideración que esta cuestión ha sido uno de los puntos de referencia fundamentales en la producción normativa de la institución comunitaria⁴⁸³. De este modo, podemos hacer referencia a algunas de las normas europeas en las que se ha plasmado la regulación comunitaria sobre medio ambiente, relación que debe centrarse en las más generales e importantes cualitativa y cuantitativamente, debido a que gran cantidad de la regulación que afecta a la protección ambiental se encuentra recogida en normas de carácter sectorial relativas a todo el espectro de ámbitos en los que tiene incidencia la protección del entorno⁴⁸⁴.

En concreto, podemos citar por su importancia a la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres y la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres. En ellas se contiene una parte fundamental de la regulación europea sobre la protección de hábitats naturales, incluyendo la implementación de la importantísima Red Ecológica Europea Natura 2000, conformada por los Lugares de Importancia Comunitaria, las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, que cuentan con la consideración de espacios naturales protegidos, con la denominación específica de espacios protegidos Red Natura 2000, así como

⁴⁸³ Un análisis sobre la política ambiental de la Unión Europea puede obtenerse directamente en la dirección web <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/section/193/la-politica-de-medio-ambiente> (fecha de último acceso, 12 de agosto de 2018).

⁴⁸⁴ Para comprobar la intensa actividad normativa que sobre la materia ambiental realiza la Unión Europea, *Vid.* SARASOLA GORRITI, Silvia (2013).

el alcance y las limitaciones que se contengan en la normativa de desarrollo y, en particular, en los correspondientes instrumentos de planificación.

En desarrollo de esta normativa europea y como plasmación de la protección ambiental que la Constitución Española exige a todos los poderes públicos, debemos resaltar la apelación a la fundamental Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNYB)⁴⁸⁵, en la que se recogen de forma general las principales vías de reconocimiento y delimitación de los entornos naturales protegidos por sus valores ambientales, incluyendo los que han de formar parte de la citada Red Natura 2000. A esta norma debemos añadir la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, que viene a regular en la actualidad los lugares reconocidos como merecedores de un nivel de protección superior y cuya entidad les hace formar parte de un selecto club que desde 1916 ha venido constituyendo la Red de Parques Nacionales⁴⁸⁶.

A partir de este punto podemos hacer referencia a un amplio repertorio de normas de carácter ambiental que van configurando los perfiles de los entornos que han de ser sometidos a un régimen especial de protección, que bien puede venir configurado por la propia norma o acto administrativo por el que se identifiquen y declaren como tales o, en otro caso, delimitado por el instrumento de planificación por el que se establezca y reconozca su singularidad con respecto al resto de suelos de su ámbito de aplicación. Entre estas normas podemos destacar el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres; la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino; el Real Decreto

⁴⁸⁵ BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

⁴⁸⁶ Conforme indica expresamente su exposición de motivos, los Parques Nacionales constituyen un: *“...elenco de parajes excepcionales para la conservación de sus valores naturales y el disfrute y respeto de la sociedad. Tras casi un siglo de indudables transformaciones en múltiples ámbitos, la esencia de esta figura permanece inalterada en cuanto a la excepcionalidad y simbolismo que conlleva, aparte de su riqueza natural, un reconocimiento social generalizado y unos valores estéticos, culturales, educativos y científicos destacados. Es por ello que su conservación merece una atención preferente y la declaración de interés general del Estado”*.

139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas; el Real Decreto 435/2004, de 12 de marzo, por el que se regula el Inventario nacional de zonas húmedas; la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias; la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas o la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en cada caso con sus correspondientes adaptaciones posteriores y normas reglamentarias de desarrollo.

Por descontado, también debemos hacer referencia a las normas que en materia ambiental han formulado las diferentes Comunidades Autónomas, en virtud de las competencias asumidas estatutariamente sobre la gestión de las medidas de protección del medio ambiente⁴⁸⁷ y que en muchos de los casos contienen la referencia concreta a los ámbitos, especies y entornos susceptibles de obtener un reconocimiento jurídico individualizado a través de un régimen de especial protección.

Todo este elenco normativo, al que podemos añadir la normativa reglamentaria local formulada sobre determinados aspectos ambientales, constituye un complejo compendio en el que se describe la relación de elementos cuyo valor ambiental debe motivar su protección cualificada y que, como ya se ha apuntado, puede implementarse de varias formas. En concreto, en el caso de los valores ambientales (y debido tanto a su amplio espectro de regulación normativa, como a la especial consideración social que actualmente se tiene sobre los mismos) la definición de su ámbito espacial y, en algunos casos, el establecimiento de su régimen jurídico de protección, suelen venir definidos y delimitados por la norma o acto que en concreto disponga su creación, lo que conlleva indefectiblemente que los procesos planificadores posteriores que recaigan sobre su zona geográfica (salvo contadas excepciones) deban

⁴⁸⁷ El artículo 148.1 de la CE1978 dispone: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 9. ^a La gestión en materia de protección del medio ambiente”.

reconocer y asumir su configuración y régimen jurídico, del que en su caso pueden complementar sus determinaciones sin alterar su objeto y consideraciones fundamentales.

Esta determinación normativa de los ámbitos protegidos por la concurrencia de valores ambientales puede predicarse de la práctica totalidad de categorías de espacios naturales protegidos que se relacionan en la LPNYB, si bien esta afirmación debe ponerse en relación con la habitual apelación a la posterior planificación ambiental de los espacios protegidos mediante la figura de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) o, en su caso, mediante cualquier otro tipo de instrumento similar regulado en la normativa autonómica aplicable⁴⁸⁸. Incluso, en algunos supuestos de espacios naturales protegidos como son los parques y las reservas naturales, el artículo 36 de la propia ley estatal exige que el instrumento de planificación se elabore y apruebe de forma previa a la propia declaración del espacio natural como tal, salvo en los casos en que de forma justificada se altere esta condición temporal por un plazo no superior a un año, tal y como permite el punto segundo del artículo citado.

En la normativa autonómica podemos apreciar supuestos similares, en parte debido a que por lo general se destina su articulado al desarrollo normativo de la regulación estatal, lo que no obsta a que en los supuestos en los que se amplía la regulación básica se mantenga este régimen dual (declarativo y planificado) de los espacios en los que se identifiquen valores ambientales susceptibles de protección. A modo de ejemplo podemos citar la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, en la que se amplía el elenco de espacios naturales regulados por la normativa estatal introduciendo las figuras de los Parajes Naturales, los

⁴⁸⁸ De hecho, el artículo 16.1 de la LPNYB exige la planificación de los recursos naturales y, en particular, de los espacios naturales sujetos a protección.

Parques Periurbanos y las Reservas Naturales Concertadas⁴⁸⁹. En el articulado de esta norma andaluza se contiene un régimen específico de prohibiciones y autorizaciones establecido sobre los distintos tipos de espacios naturales que se incorporan en el registro autonómico que se crea, si bien, se remite a la posterior planificación a realizar en cada caso para desarrollar el condicionado en cada supuesto concreto, atribuyendo a los instrumentos de planificación incluso la potestad de alterar alguna restricción establecida por la propia norma, siempre de forma justificada⁴⁹⁰.

Lo anterior nos lleva a concluir que la identificación normativa de los distintos tipos de espacios con valores ambientales suele contener una específica regulación del régimen de protección atribuido a la zona, si bien, en la generalidad de los casos se requiere la contribución del correspondiente instrumento de planificación para conseguir la descripción completa de su régimen jurídico. Este cometido se debe realizar mediante la delimitación de su catálogo específico de usos prohibidos, autorizados y meramente autorizables, entre los que, como hemos visto, pueden introducirse especificaciones sobre las consideraciones generales incluidas en las normas de establecimiento de los respectivos espacios naturales, siempre que se aporte la suficiente fundamentación de la excepción autorizada por la planificación.

Pero, como también se ha apuntado, el proceso de planificación puede (y podría afirmarse incluso que debe) identificar ámbitos que deban ser sometidos igualmente a regímenes de especial protección sin una previa declaración por

⁴⁸⁹ Es singular el caso de este tipo de espacio natural, definido como el predio que, sin reunir los requisitos objetivos que caracterizan las figuras declarativas previstas para otros tipos de espacios naturales recogidos en la norma andaluza y en la legislación básica estatal, merezca una singular protección, y que sus propietarios insten a la Administración ambiental la aplicación en los mismos de un régimen de protección concertado. A tal objeto, previo acuerdo del Consejo de Gobierno, la Consejería competente en materia de medio ambiente podrá celebrar convenios de colaboración con los interesados, en los que se concretarán los distintos regímenes de protección aplicables y los usos permitidos, en atención a las características de cada predio en particular.

⁴⁹⁰ El artículo 15.bis.1 dispone: “No obstante lo previsto en los artículos 10.2, 13.1 y 14 de esta Ley, los instrumentos de planificación y las normas declarativas de los espacios naturales protegidos podrán excepcionar del régimen de autorización aquellas actuaciones que no pongan en peligro los valores objeto de protección, estableciendo en cada caso las condiciones en que podrán realizarse”.

norma singular o acto administrativo, si en la fase de diagnóstico territorial se advierte la presencia de zonas del espacio geográfico sobre el que se efectúe la planificación en las que se identifiquen valores naturales similares o, cuanto menos, de una entidad próxima a los delimitados por la normativa sectorial sobre la materia. Esta exigencia sobre la actividad del poder planificador puede extraerse de la propia normativa ambiental y, en concreto, de lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de la LPNYB.

En el primero de los artículos citados se establece la función social y pública del patrimonio natural y la biodiversidad por su estrecha vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas y por su aportación al desarrollo social y económico, añadiendo el punto segundo que las actividades encaminadas a la consecución de los fines de esta ley podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos los efectos y en particular a los expropiatorios, respecto de los bienes o derechos que pudieran resultar afectados. En base a estas premisas, el artículo 5 establece las obligaciones de los poderes públicos que, en concreto, deberán velar por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional, que incluye su medio marino así como en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, teniendo en cuenta especialmente los tipos de hábitats naturales y las especies silvestres en régimen de protección especial.

Pero donde quizá se aprecia con más nitidez la exigencia legal de la identificación mediante planificación de suelos con valores ambientales es al analizar las distintas normativas urbanísticas, ya que al relacionar las distintas causas por las que el correspondiente poder planificador debe realizar esta consideración al diagnosticar el territorio, con carácter general atribuyen esta exigencia de forma más o menos expresa. Esta cuestión se aprecia de forma muy evidente en la normativa andaluza, debido a que la LOUA diferencia en su artículo 46 los suelos sobre los que procede el establecimiento de un régimen de especial protección al estar sujetos por la correspondiente legislación

administrativa, declaraciones formales o medidas administrativas que, de conformidad con dicha legislación, estén dirigidas a la preservación de la naturaleza, la flora y la fauna, del patrimonio histórico o cultural o del medio ambiente en general (art. 46.1.b); de los merecedores de algún régimen especial de protección o garantía del mantenimiento de sus características, otorgado por el propio Plan General de Ordenación Urbanística, por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter territorial, natural, ambiental (art. 46.1.c). En el mismo sentido se expresan otras normativas urbanísticas autonómicas, como es el caso de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León en su artículo 16.1.g).^{4º}.

Parece evidente que la delimitación de ambos tipos de suelo no urbanizable especialmente protegido por la identificación de valores ambientales presenta similitudes en su configuración, derivadas de la propia sustantividad del fundamento de su declaración, pero igualmente pueden apreciarse diferencias en cuanto a su formalización, que se plasman en una diversa motivación de la necesidad de proceder a la declaración del territorio concreto como especialmente protegido. En concreto, en los casos en los que la declaración de espacios con valores naturales (en cualquiera de sus formas) venga establecida previamente, la justificación será precisamente la propia declaración y no se requerirá al planificador ninguna información adicional⁴⁹¹, al entrar en juego mecanismos ya analizados como es la propia vinculación de las normas e instrumentos ambientales sobre la planificación territorial o urbanística. Al contrario, en el caso de que el planificador identifique *motu proprio* determinados suelos como merecedores de protección por la presencia de valores ambientales, la motivación que fundamente la decisión adoptada deberá tener la suficiente entidad para que las limitaciones que inevitablemente van asociadas se entiendan de atención preferente sobre los derechos de los posibles afectados, para lo que se ha de invocar de nuevo el interés público prevalente de los valores ambientales sobre el de los particulares, tal y como

⁴⁹¹ Que sí se requerirá, y con gran exigencia, en el caso de que se proponga la alteración en algún sentido de la formulación previa del entorno protegido.

establece, entre otros, el citado artículo 4 de la LPNYB y reclama la doctrina del carácter reglado del suelo protegido⁴⁹².

Esta última cuestión, a la que se hará una referencia más detallada al analizar el proceso planificador, se encuentra lógicamente sometida al control judicial, que en determinadas ocasiones ha admitido la reclamación de terceros afectados en supuestos en los que se ha pretendido imponer un régimen de protección sin justificar suficientemente la presencia de valores que hicieran exigible esa decisión administrativa. A modo de ejemplo, BARREDA BARBERÁ enuncia algunos supuestos en los que se ha revertido la inicial decisión de someter un suelo a un régimen de especial protección⁴⁹³, al estimar la falta de trascendencia de los valores identificados frente a las restricciones al uso del suelo que se imponían bajo el régimen de protección inicialmente asignado.

Con todo parece oportuno reiterar que la actual concienciación social, su trasposición a la normativa vigente y la creciente tendencia a invocar los principios de precaución y protección ambiental, determinan una predisposición a realizar un análisis del territorio con un carácter muy preventivo, lo que indudablemente se refleja en un aumento de la superficie sometida a protección en base a los valores y recursos naturales apreciados y, por otra parte, en un aumento de las medidas restrictivas impuestas frente a los usos del suelo autorizables en el entorno protegido, con lo que los titulares de derechos afectados por estas decisiones van perdiendo paulatinamente medios de reacción, salvo que puedan demostrar la falta de acreditación o justificación razonable de las medidas adoptadas⁴⁹⁴.

⁴⁹² Aunque como ya se ha expuesto en el presente trabajo, en este punto el carácter reglado del suelo protegido no deja de tener un evidente ámbito de discrecionalidad, centrado en el proceso de identificación de los valores a proteger, cuestión que evidentemente puede estar sometida a controversia con los que cuestionen la efectiva presencia de estos valores.

⁴⁹³ BARREDA BARBERÁ, Juan (2008, pág. 63).

⁴⁹⁴ Como ejemplo de esta reflexión podemos citar la actual polémica existente entre la Junta de Andalucía y la entidad Gas Natural a consecuencia del posible uso de las cavidades subterráneas existentes en la zona del Entorno Natural de Doñana, como depósitos naturales de almacenamiento de gas procedente del exterior, una vez que el existente inicialmente en las mismas ya fue extraído en su totalidad. Esta actuación, que ya obtuvo las declaraciones estatales de impacto ambiental precisas para su inicio, se ha paralizado en el trámite de autorización ambiental autonómica, al estimar la Administración andaluza que el proyecto es

B. El dominio público por naturaleza o ambiental.

1. Definición y régimen legal.

Dentro de los valores ambientales cuya presencia en un territorio concreto motiva la inclusión de la zona en un ámbito de especial protección con objeto de su preservación y/o regeneración, deben considerarse de forma singular los que determinan que el suelo pase a formar parte del dominio público estatal, en virtud de sus condiciones naturales y como medio de garantizar tanto su integridad física como la del entorno en la que se ubican. La aproximación a este tipo de valores debe partir de la referencia constitucional a este tipo de elementos del patrimonio estatal recogida en el artículo 132 de la CE1978, en el que se enumeran algunos de los tipos de bienes demaniales de titularidad estatal por naturaleza, si bien la normativa posterior ha incorporado a esta categoría nuevos elementos por su consideración ambiental⁴⁹⁵.

Algunos autores como AGUDO GONZÁLEZ entienden que la inclusión de estos valores ambientales dentro de la categoría del dominio público (presidido por su condición de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad) es consecuencia directa de la consideración del medio ambiente como bien público indisponible⁴⁹⁶ y, en función de esta premisa, se determina su carácter público general y comunitario. A tal efecto, se ha llegado a discutir si esta delimitación de bienes de dominio público por naturaleza supone una excepción al criterio general de la afección al uso o servicio público de los bienes para su consideración como dominio público, estimando que lo

susceptible de generar impactos negativos para el entorno protegido. Para lograr la suspensión de la ejecución de la actividad proyectada, la Junta de Andalucía ha optado incluso por incrementar el régimen restricciones de usos de los suelos afectados aprovechando la nueva redacción del PORN y del PRUG del Espacio Natural de Doñana en el año 2016, haciendo referencia expresa a la inconveniencia de autorizar la actividad de almacenamiento de gas en el subsuelo de estas zonas especialmente protegidas.

⁴⁹⁵ El artículo 132 CE1978 en sus puntos 1 y 2 dispone: “1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación. 2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

⁴⁹⁶ AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2004, págs. 390 y ss.).

prioritario es la condición del bien por encima de su utilidad social como criterio determinante de la excepcionalidad de su régimen jurídico.

Según SAINZ MORENO esta discusión ha quedado superada actualmente, aunque resalta que es evidente que ciertos bienes de dominio público tienen una naturaleza más adecuada que otros para ostentar esta condición (son los bienes que históricamente han sido calificados de bienes de uso común), razón por la cual las leyes los califican como bienes de dominio público por su género. En estos casos cada uno de estos bienes entra en el dominio público desde el momento en que reúne las características tenidas en cuenta por el legislador, sin necesidad de un acto singular de afectación. No obstante, como dice el propio Consejo de Estado, se llama dominio público natural al que lo es por mandamiento directo de la ley, sin necesidad de afectación especial, por lo que pueden ser de dominio público natural tanto bienes y realidades de la naturaleza como productos artificiales de la técnica y el esfuerzo humano si así lo declara la ley, como serían los casos de castillos y murallas (Dictamen núm. 322/97, Recopilación 1997, pág. 678)⁴⁹⁷.

La STC 227/1988, de 29 de noviembre (Ponente RUBIO LLORENTE, BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991), por la que se resolvieron varios recursos de inconstitucionalidad relativos a la Ley 2/1985, de 2 de agosto, de Aguas⁴⁹⁸, avaló la posibilidad de que el Estado pudiera incorporar nuevos elementos al catálogo de bienes del dominio público, como tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas. Esta incorporación de nuevos bienes al dominio público estatal por naturaleza, realizada mediante ley como exige expresamente el artículo 132.2 de la CE1978, tiene su fundamento según el propio Tribunal Constitucional no en su adscripción al uso público o al servicio público⁴⁹⁹, sino que subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos y vinculados en última

⁴⁹⁷ SAINZ MORENO, Fernando (1999, pág. 483).

⁴⁹⁸ Actualmente refundida en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

⁴⁹⁹ Como sucede en el caso del dominio público de titularidad del resto de Administraciones españolas y conforme a su definición clásica.

instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como por ejemplo la que garantiza el artículo 45 de la CE1978, que no es otra que la defensa del medio ambiente. Por su parte, la posterior STC 149/1991, de 4 de julio⁵⁰⁰ (Ponente RUBIO LLORENTE, BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991), en la que se resolvieron varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos esta vez frente al texto de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, viene a ratificar esta consideración del dominio público natural como medio para la protección del interés público ambiental de zonas con características definidas por su alto valor ecológico, restringiendo el régimen de usos tolerables no solo dentro de su ámbito sino también en zonas colindantes.

En aplicación de esta doctrina, autores como LOZANO CUTANDA entienden que entre los fines que motivan la declaración de un bien natural como dominio público se encuentra el de garantizar su aprovechamiento racional que forma que se permita su preservación, tal y como exige el propio artículo 45 de la CE1978⁵⁰¹. Esta autora describe esta apelación a la demanialización de recursos naturales mediante el ejemplo de las aguas subterráneas, adscritas al dominio público estatal mediante ley aprobada en 1985 y cuya fundamentación no se encuentra en el uso o servicio público, sino al contrario, en el objetivo de velar por su utilización racional y preservación de su calidad. En igual sentido, se expresa sobre la regulación de la demanialización de las playas y la zona marítimo-terrestre, realizada con la entrada en vigor de la Ley de Costas en 1988 en desarrollo del artículo 132 de la CE1978, al identificar la finalidad preponderantemente ambientalista en los criterios de uso racional de los espacios costeros “...en términos acordes con su naturaleza, sus fines y con el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico” (art. 2.c).

Actualmente, la normativa vigente determina como bienes de dominio público de carácter natural, aparte de los delimitados inicialmente por el artículo 132 de la CE1978 (cuya regulación fue desarrollada por la citada Ley 22/1988, de 28

⁵⁰⁰ Ponente: Rubio Llorente, Francisco (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991).

⁵⁰¹ LOZANO CUTANDA, Blanca (2009, págs. 307 y ss.).

de julio, de Costas⁵⁰²), los regulados por la legislación sobre aguas interiores, que componen el denominado dominio público hidráulico estatal del que forman parte las aguas continentales (tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación), los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas, los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos, los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos, y las aguas procedentes de la desalación de agua de mar.

También podemos incluir dentro de esta relación de bienes dominicales por naturaleza a los relacionados en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas⁵⁰³, en cuyo artículo segundo se dispone que todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental, son bienes de dominio público, cuya investigación y aprovechamiento el Estado podrá asumir directamente o ceder en la forma y condiciones que al efecto se dispongan por la normativa vigente. En un sentido algo más etéreo podemos citar igualmente al denominado dominio público

⁵⁰² El artículo 3 de la Ley de Costas dispone expresamente:

Son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución:

1. La ribera del mar y de las rías, que incluye:

a) La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente, o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, las partes de los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar. No obstante, no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público.

b) Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, estas últimas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.

2. El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica.

3. Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica.

⁵⁰³ Norma legal evidentemente preconstitucional pero cuya regulación se mantiene vigente con las debidas actualizaciones.

radioeléctrico, regulado en la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones⁵⁰⁴.

Mención especial, por su indudable repercusión sobre la ordenación territorial merece dominio público forestal, constituido por los siguientes tipos de montes públicos (artículo 12.1 LM):

“Son de dominio público o demaniales e integran el dominio público forestal:

a) Por razones de servicio público, los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública a la entrada en vigor de esta ley, así como los que se incluyan en él de acuerdo con el artículo 16.

b) Los montes comunales, pertenecientes a las entidades locales, en tanto su aprovechamiento corresponda al común de los vecinos.

c) Aquellos otros montes que, sin reunir las características anteriores, hayan sido afectados a un uso o servicio público”.

La especialidad de este bien de dominio público por naturaleza radica en que su titularidad no solo corresponde al Estado, sino que pueden ostentar (y de hecho efectivamente así ocurre) su titularidad dominical tanto las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales e, incluso, otras entidades de derecho público, tal y como dispone expresamente el artículo 11 de la Ley de Montes. En desarrollo de esta previsión normativa las legislaciones autonómicas han venido a desarrollar esta regulación estatal, creando sus propios Catálogos de Montes en los que se inscriben los declarados de utilidad pública en su ámbito territorial, como de hecho sucede en la Ley 2/1992, de 15 de junio, de Montes de Andalucía⁵⁰⁵. Además de lo anterior, cabe añadir que la configuración de los montes como dominio público no es total, como por ejemplo sucede en el caso de las costas. Por el contrario, los montes de dominio público⁵⁰⁶ de cualquiera

⁵⁰⁴ BOE núm. 114, de 10 de mayo de 2014.

⁵⁰⁵ El artículo 16.2 LM dispone: “La inclusión y exclusión de montes en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública y la llevanza de éste corresponde a las comunidades autónomas en sus respectivos territorios. Las comunidades autónomas darán traslado al Ministerio de Medio Ambiente de las inscripciones que practiquen así como de las resoluciones administrativas y sentencias judiciales firmes que conlleven modificaciones en el catálogo, incluidas las que atañen a permutas, prevalencias y resoluciones que, con carácter general, supongan la revisión y actualización de los montes catalogados”.

⁵⁰⁶ Según el artículo 13 LM se inscribirán en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, pasando a ser dominio público, los montes públicos comprendidos en alguno de los siguientes supuestos: a) Los que sean esenciales para la protección del suelo frente a los procesos de erosión, b) los situados en las cabeceras de las cuencas hidrográficas y aquellos otros que

de las Administraciones Públicas coexisten con otros montes también públicos como son los montes patrimoniales y los montes de titularidad privada, aunque el régimen atribuido a éstos últimos dista mucho de ser el del suelo rural común, al venir limitado por su carácter de recurso natural de alto valor medioambiental y que puede depender también de su posible inclusión en alguna figura legal de especial protección, o de su consideración de monte protector⁵⁰⁷, con el alcance y efectos que establecen los artículos 24 y siguientes de la LM.

2. La delimitación del dominio público por naturaleza. El deslinde.

En esta aproximación al dominio público por naturaleza es preciso realizar algunas referencias a cuestiones relativas a la incidencia que estos bienes naturales tienen sobre el territorio y que, indudablemente, van a repercutir en los procesos de planificación que se realicen sobre el mismo. En primer lugar, debemos hacer referencia al deslinde de la superficie de estos bienes, definido por ZAMORANO WISNES como el acto administrativo de carácter declarativo en virtud del cual la Administración resuelve la afectación al dominio público de los bienes que tienen las características de la normativa por la que se

contribuyan decisivamente a la regulación del régimen hidrológico, incluidos los que se encuentren en los perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua, evitando o reduciendo aludes, riadas e inundaciones y defendiendo poblaciones, cultivos e infraestructuras, o mejorando el abastecimiento de agua en cantidad o calidad, c) los que eviten o reduzcan los desprendimientos de tierras o rocas y el aterramiento de embalses y aquellos que protejan cultivos e infraestructuras contra el viento, d) los que sin reunir plenamente en su estado actual las características descritas en los puntos anteriores sean destinados a la repoblación o mejora forestal con los fines de protección en ellos indicados, e) los que contribuyan a la conservación de la diversidad biológica a través del mantenimiento de los sistemas ecológicos, la protección de la flora y la fauna o la preservación de la diversidad genética y, en particular, los que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos, zonas de especial protección para las aves, zonas de especial conservación, lugares de interés geológico u otras figuras legales de protección, así como los que constituyan elementos relevantes del paisaje, y f) aquellos otros que establezca la Comunidad Autónoma en su legislación.

⁵⁰⁷ Figura híbrida mediante la que se atribuye a un monte o terreno forestal privado alguna de las características que provocarían su catalogación y, por lo tanto, su demanialización. La consideración de un monte como protector altera su régimen jurídico al establecer sobre el mismo una serie de cargas y gravámenes derivados de especial condición ambiental, pero a su vez mantiene su titularidad privada, lo que se ha considerado como un mecanismo legal tendente a garantizar la integridad de los terrenos forestales sin que las Administraciones deban soportar las cargas de la adquisición de su propiedad.

establecen como tales. En definitiva, el deslinde fija los límites entre los bienes de titularidad privada y los bienes públicos⁵⁰⁸.

El deslinde de los bienes de dominio público se recoge en la normativa vigente, en términos generales, como una potestad de las Administraciones Públicas con respecto a sus bienes⁵⁰⁹, por la que pueden determinar en un momento concreto sus límites precisos y su delimitación correcta con los terrenos colindantes. No obstante, en el caso de los bienes del dominio público natural, el deslinde se establece como el acto fundamental por el que se determina la superficie y localización concreta de los mismos, y ello independientemente de que los terrenos contiguos con los que se realiza la delimitación sean igualmente de carácter público, debido a que su función es declarativa de la realidad concreta del bien natural de dominio público.

La figura del deslinde del dominio público por naturaleza presenta una mayor incidencia y relevancia en los supuestos en los que la superficie del bien puede verse alterada conforme a su formulación legal. El exponente más claro de este supuesto es el del dominio público marítimo-terrestre⁵¹⁰, cuya configuración efectiva ha conllevado bastante controversia en función de la propia construcción legal de su ámbito y, por otro lado, de las modificaciones normativas que han venido afectando a su consideración. El citado autor⁵¹¹ realiza un estudio sobre las consecuencias que para el deslinde de este dominio público ha supuesto la reciente modificación de la Ley de Costas, concretamente en lo relativo a los supuestos en los que se alteran los términos antes considerados en virtud de deslindes ya realizados y en vigor, que inevitablemente se ven alterados por la aplicación de los nuevos criterios delimitadores de la superficie de la zona de dominio público marítimo-terrestre.

⁵⁰⁸ ZAMORANO WISNES, José (2016, pág. 128).

⁵⁰⁹ Artículos 50 y siguientes de la LPAP, o artículo 65 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

⁵¹⁰ Aunque de hecho existen otros supuestos de posibles alteraciones del dominio público por naturaleza, como es el caso de los cauces públicos.

⁵¹¹ *Op. cit.* (2016, págs. 128 y ss.).

Esta cuestión ha sido tratada entre otras por la SAN de 26 de septiembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, rec. 43/2012. Ponente BUISÁN GARCÍA, CENDOJ 28079230012017100596), en la que la Sala apunta a que la Ley de Costas no conoce supuestos de desafectación automática del dominio público marítimo-terrestre, por lo que en principio los terrenos deslindados como dominio público, aun habiendo perdido sus características naturales, seguirán ostentando esta condición, salvo las excepciones previstas legalmente. Para determinar si éstas concurren, trae a colación las consideraciones que supone más relevantes del Informe de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, partiendo de la base de que el criterio general no puede consistir en una desafectación indiscriminada. Dicho informe señala que la resolución de innecesariedad debe estar justificada, bien por la existencia de usos privados con el suficiente grado de intensidad y consolidación urbanística, bien por la implantación de instalaciones de uso o servicio público de titularidad de Administraciones Públicas, cuya continuidad podría resultar incompatible con la afectación. Asimismo se determinan los criterios generales en virtud de los cuales si los terrenos cumplen la totalidad de los requisitos establecidos en ellos, se consideran innecesarios para la protección del dominio público.

En posición crítica con las desafectaciones provocadas por los nuevos criterios de delimitación del dominio público marítimo terrestre, PAREJO ALFONSO⁵¹² al comentar la STC 233/2015, de 5 de noviembre⁵¹³, apunta la incongruencia de esta situación con el fundamento ambiental que preside la declaración de los bienes de dominio público por naturaleza y la posible conculcación de principios aplicables a los espacios con valores naturales, como sería el de no regresión al que se ha hecho referencia anteriormente. Como añade sobre esta cuestión BLASCO HEDO⁵¹⁴, a través de los procesos de deslinde del dominio público marítimo-terrestre la Administración ha declarado innecesarios para su utilización o protección los terrenos que han perdido sus características

⁵¹² PAREJO ALFONSO, Luciano (2016).

⁵¹³ BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2015.

⁵¹⁴ BLASCO HEDO, Eva (2018).

naturales de ribera del mar. Se ha de partir de la base de que no cabe su desafectación automática sin una previa declaración de innecesariedad, que a su vez requiere la práctica de los deslindes correspondientes con carácter previo. Solo bajo esta consideración procesal puede determinarse si los terrenos han de permanecer o no dentro del dominio público estatal.

Para LOZANO CUTANDA⁵¹⁵ esta desafectación “sobrevenida”, como de hecho afirma el Tribunal Constitucional, solo puede sostenerse bajo la premisa de que ninguno de los terrenos excluidos pertenece a los bienes definidos en la Ley de Costas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 132 de la CE1978, pues de no ser así tal desafectación devendría inconstitucional, en cuanto contraria al carácter demanial por naturaleza del dominio marítimo-terrestre tal como se reconoce constitucionalmente. Esta exclusión, en la modificación de la Ley de Costas realizada en 2013, se justifica porque los terrenos afectados se encuentran degradados (incluso incluidos en ámbitos urbanizados) y ello determina que conforme a sus características físicas actuales resultan absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre.

3. Efectos de la declaración de los bienes del dominio público por naturaleza.

A lo anterior cabe añadir que la delimitación de un entorno natural como bien de dominio público no solo provoca su titularidad pública *ex lege*⁵¹⁶, con la lógica asimilación de su régimen de usos autorizables a su finalidad principal conservacionista, sino que puede afectar expresamente a sus zonas colindantes, cuyo régimen de uso puede verse igualmente alterado como consecuencia de la demanialización realizada en los terrenos contiguos al que

⁵¹⁵ LOZANO CUTANDA, Blanca (2013).

⁵¹⁶ La demanialización de un bien natural ha venido eliminando los derechos de propiedad preexistentes a su declaración, como de hecho ocurrió con la entrada en vigor de la Ley de Costas en 1988, que motivó su transformación en concesiones sobre el nuevo dominio público con el mismo régimen de uso y aprovechamiento que hasta la fecha estuvieran realizando (disposición transitoria primera).

permanece en régimen de propiedad privada. Esta realidad se plasma en la configuración de las denominadas servidumbres del dominio público, caracterizadas como una serie de limitaciones a los usos del suelo colindante con las zonas de titularidad pública, que han de venir impuestas por la normativa vigente o, en su caso, por el planeamiento territorial aplicable (cuya imposición evidentemente requerirá una justificación específica y adecuada).

Conforme señala CARLÓN RUIZ⁵¹⁷, las servidumbres tienen el objetivo de garantizar la integridad tanto patrimonial como medioambiental del dominio público y se plasman en una limitación del régimen de usos atribuible a los terrenos colindantes, por lo que sus efectos se producen en terrenos de titularidad distinta a los dominicales a los que la servidumbre pretende proteger. Esta realidad motiva que, en el caso de que los bienes naturales alteren su realidad física con la que obtuvieron tal declaración, las zonas de servidumbre legal también se vean alteradas, con la consiguiente repercusión para los titulares de los terrenos colindantes a la nueva realidad física del territorio⁵¹⁸.

Por otra parte, es evidente que la imposición de servidumbres por determinación legal supone un claro ejemplo de vinculación de la ordenación territorial por la normativa vigente, debido a que se establece una restricción normativa a los usos del suelo colindante al dominio público natural que el planificador ha de atender de forma automática. Por el contrario, en el caso de que las servidumbres fueran impuestas por el propio planeamiento territorial, nos encontramos ante un supuesto de protección especial del suelo por la voluntad expresa del planificador, que como ya se ha apuntado requerirá una justificación y motivación específica al suponer una limitación de derechos de los terceros afectados, al ver restringidas sus expectativas de uso de los terrenos incluidos en la zona de limitación y, en definitiva, en sus intereses particulares. Sobre el primero de estos casos es preciso aludir a la compleja conformación de los límites de la servidumbre del dominio público marítimo terrestre, derivada de la aplicación transitoria de las distintas regulaciones que

⁵¹⁷ CARLÓN RUIZ, Matilde (2015).

⁵¹⁸ Cfr. AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2004, pág. 397).

ha tenido la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. En su formulación actual se establecen distintos límites a la zona de servidumbre en función de la clasificación del suelo contiguo al dominio público, diferenciando dentro de los ámbitos urbanos distintos niveles en función de la consolidación efectiva de la urbanización, cuestión controvertida que ha requerido interpretación judicial, de lo que es reflejo la reciente SAP de 2 de noviembre de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª. Ponente DE MATEO MENÉNDEZ, ECLI:ES:AN:2018:4422), en la que la Sala viene a concluir que la excepción al régimen general de imposición de servidumbre en zonas urbanas o urbanizables requiere la efectiva concurrencia de derechos de aprovechamiento consolidado, por lo que en caso contrario se establecerá una limitación que no debe restar derechos edificatorios y, por lo tanto, su aplicación no propiciará el derecho a reclamar indemnización.

Por su parte, la voluntad proteccionista del dominio público natural ha sido la inspiradora de la planificación realizada en muchas zonas del territorio nacional sobre los territorios contiguos a las costas, introduciendo limitaciones muy acentuadas a los posibles usos autorizables en sus espacios contiguos. Como ejemplo puede citarse la ordenación realizada por el Plan Territorial Especial del Suelo No Urbanizable de Costas del Principado de Asturias⁵¹⁹, instrumento que completa y especifica la protección costera previamente contenida en el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias de 2005, en el que ya se clasificaba todo el suelo englobado en la franja de los 500 metros contiguos a las costas asturianas como suelo no urbanizable, de manera que se delimitan los usos prohibidos en ese ámbito superficial determinado desde la línea de la ribera del mar y zonifica los enclaves localizados en su interior⁵²⁰.

Debemos añadir, como por otra parte no podría ser de otro modo, que los usos realizados en los suelos incluidos en zonas de servidumbre del dominio público natural que fueran contrarios a los autorizados expresamente por la normativa

⁵¹⁹ Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 266, de 16 de noviembre de 2016.

⁵²⁰ Este Plan Territorial Especial del Suelo no Urbanizable de Costas ha sido expresamente validado por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias en la reciente Sentencia de 12 de marzo de 2018 (ECLI:ES:TSJAS:2018:797).

sectorial aplicable o por el ordenamiento que los estableciera, deberán ser removidos en garantía del cumplimiento de los objetivos que propiciaron la implantación de la zona de limitación, como puede apreciarse, entre otras, en la STS de 5 de marzo de 1997 (Sala Tercera, sec. 3ª, rec. 1015/1997. Ponente CID FONTÁN, EDJ 1997/1431), en la que se estima irregular la actuación del propietario del suelo colindante al cauce fluvial al colocar un obstáculo que impedía el tránsito por su zona de servidumbre.

4. La posible concurrencia de ámbitos de protección.

Otra consideración a realizar sobre la incidencia territorial de los bienes de dominio público por naturaleza es la relativa al solapamiento que, en muchas ocasiones, se produce entre el ámbito de un bien natural de dominio público y su posible declaración como espacio protegido en alguna de las categorías establecidas al efecto por la normativa vigente. En principio, los territorios incluidos en cualquiera de estas situaciones jurídicas se encuentran sometidos a un régimen jurídico que restringe su aptitud para albergar los usos que pudieran alterar sus características naturales o sus especiales condiciones para el disfrute general de sus elementos esenciales, aunque ambas situaciones presentan diferencias evidentes.

En concreto, se señala como diferencia esencial de ambas situaciones jurídicas la posición en la que se colocan los poderes públicos en relación con los titulares dominicales de los bienes afectados, ya que la declaración de dominio público de un bien produce de forma automática su titularidad pública *ex lege* y otras consecuencias afines a ésta, como es la atribución de unas potestades excepcionales de defensa y protección específica igualmente otorgadas por la normativa aplicable. Al contrario, la declaración de protección de un espacio natural por sus valores ambientales no produce *per se* ningún efecto directo sobre la titularidad privada de los terrenos afectados, aunque es cierto que sí se producen afecciones sobre los derechos e intereses de los terceros, al

provocar una intervención en su régimen de uso y disfrute al restringir su capacidad de utilización de forma muy sensible. A lo anterior cabe añadir la propia declaración de interés y utilidad pública que produce la declaración del espacio natural, lo que se traduce en la capacidad de la Administración actuante de apelar a la expropiación para poder acceder a la titularidad dominical de los bienes incluidos dentro de la zona declarada como espacio protegido.

En todo caso, los autores que han estudiado en profundidad esta cuestión sostienen que la demanialización de los bienes naturales no supone un plus de protección sobre la que puede establecerse mediante las declaraciones ambientales correspondientes⁵²¹, lo que viene a depender más directamente de las propias características naturales del bien que de su concreto medio de protección. De hecho, en los supuestos en los que se establecen ambos regímenes de forma simultánea, la mayor protección puede proceder desde cualquiera de ellos, lo que como se ha indicado va a depender en mayor medida del estado natural en el que se encuentre.

Esta duplicidad de regímenes de protección impuestos sobre un mismo espacio territorial no presenta, en principio, ningún problema de articulación normativa ni de efectividad en la aplicación de sus medidas, debido fundamentalmente a que proceden de ámbitos normativos diferentes, patrimonial en el caso de la declaración de dominio público y ambiental en el caso de la declaración de espacio natural. No obstante, se han detectado zonas de fricción entre ambas realidades jurídicas al enfrentar las potestades estatales en la protección del dominio público natural de su titularidad con las facultades ambientales que las Comunidades Autónomas ostentan en virtud de la normativa sectorial aplicable, y ello debido a que es destacable el carácter materialmente ambiental que presentan en la práctica ambos tipos de competencias⁵²².

⁵²¹ Cfr. AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. (2004, pág. 395).

⁵²² Cfr. LOZANO CUTANDA, Blanca (2009, págs. 313 y ss.).

Esta situación ha sido objeto de análisis por el Tribunal Constitucional en varias resoluciones con las que ha venido conformando una línea interpretativa en la que se aprecia una evolución tendente a restringir las potestades estatales sobre el dominio público, al objeto de evitar la “potencialidad expansiva del dominio público como título de intervención administrativa”. De este modo, analizando las STC 227/1988, 149/1991, 102/1995 y 195/1998 entre otras, se acredita la pretendida restricción del ámbito competencial ambiental del Estado atribuido por la declaración de dominio público de los bienes naturales, al concluir que las facultades otorgadas por la titularidad dominical solo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines que motivaron la declaración de los bienes de dominio público y no como medio de usurpar la competencia ambiental autonómica, aunque evidentemente limiten a ésta al condicionar sus facultades de ordenación territorial.

Llevada a su extremo, esta corriente interpretativa puede ser objeto de crítica debido a la improcedencia práctica de negar toda capacidad al Estado para ejercer competencias ambientales derivadas de la titularidad de los bienes de dominio público natural, al suponer para autores como LOZANO CUTANDA una contradicción muy perjudicial, debido a que uno de los fundamentos esenciales de este tipo de dominio público es la propia garantía de protección integral de los recursos naturales, además de su libre acceso y uso público. Conforme indica la citada autora⁵²³, esta interpretación sesgada puede restar efectividad a la demanialización como técnica de protección reforzada de recursos naturales declarados de interés social y que, en su opinión, puede aminorar las pretensiones normativas de protección ambiental, por lo que demanda la implementación de técnicas de colaboración y cooperación administrativa que eviten las posibles disfunciones derivadas de la colisión de los ámbitos competenciales concurrentes.

Finalmente, cabe indicar que la relación de los bienes dominicales por naturaleza con la ordenación territorial o urbanística aplicable al entorno en el

⁵²³ *Op. cit.* (2009, pág. 314).

que se ubican presenta la singularidad de no tener que determinar ninguna alteración en su condición jurídica, incluso en el supuesto que los bienes queden integrados en núcleos de suelo urbano. Esta realidad deriva de la propia consideración de su integridad natural como elemento determinante de su demanialidad, por lo que su localización no debe influir, o al menos no directamente, en su configuración como bienes de titularidad pública. Evidentemente, esta situación se produce en los bienes demaniales cuya inclusión en ámbitos urbanizados no requiere su previa transformación, como es el caso del dominio público marítimo-terrestre o fluvial. Como afirma RODRÍGUEZ-PASSOLAS CANTAL⁵²⁴, la circunstancia de que un suelo haya sido incorporado a un proceso urbanizador no desnaturaliza su condición geomorfológica, por lo que la propia Ley de Costas asume la compatibilidad del dominio público marítimo-terrestre con la clasificación como urbano del suelo de su entorno, de manera que la urbanización de un terreno no constituye un hecho excluyente de su definición legal. El citado autor concluye que lo que importa en la regulación legal del dominio público por naturaleza no es el terreno tal y como ha sido transformado por obras o instalaciones sino, al contrario, tal y como es por naturaleza, de manera que las características naturales son las que determinan su calificación jurídica y las que han de ser tenidas en cuenta al delimitar su deslinde.

En este sentido, la STS de 19 de julio de 2010 (Ponente TESO GAMELLA, LA LEY 114328/2010) establece el criterio que el carácter demanial es ajeno e inmune a las determinaciones del planeamiento urbanístico, las cuales no pueden, en modo alguno, obligar a una desafectación de pertenencias demaniales, tal y como se infiere de los artículos 132 de la CE1978 y 18 de la LC. De este modo, la Sala estima la plena compatibilidad del dominio público marítimo-terrestre con la clasificación como urbano del suelo, declarado en esta condición por haber sido urbanizado en ejecución del planeamiento vigente, al demostrarse que la zona cuestionada constituye un importante

⁵²⁴ RODRÍGUEZ-PASSOLAS CANTAL, José (2010).

depósito de arenas litorales, por lo que con arreglo a la definición legal, debe incluirse en el dominio público marítimo-terrestre.

C. Los valores paisajísticos.

Con evidente conexión con los valores ambientales y debido a su creciente importancia (aunque el artículo 13.1 del TRLS2015 los cita en último lugar de la relación de valores que contiene), debemos hacer referencia a los valores paisajísticos como conjunto heterogéneo de elementos naturales y/o materiales que por sus especiales características motivan la atribución al entorno de una especial protección, fundamentada en la necesidad de preservar la composición visual de una perspectiva que se considera digna de tal consideración.

El Convenio Europeo del Paisaje⁵²⁵ define en su artículo 1.a) el término “paisaje” como “...cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”. Esta definición contiene una fórmula meramente descriptiva, debido a que considera incluido en su ámbito cualquier entorno conforme se perciba por la población (fundamentalmente de forma visual), pero sin incluir elementos que determinen a priori su nivel de calidad para requerir una protección específica. Esta realidad nos lleva a concluir que la aspiración de la protección del paisaje es a mantener, en la medida de lo posible, los elementos configuradores del entorno de cada territorio concreto, identificando tanto las zonas en las que sus características físicas naturales o materiales exigen evitar toda introducción de elementos que puedan alterar su percepción por la población, como aquellas otras en las que las que puedan introducirse nuevos elementos que puedan alterar su campo visual, introduciendo medidas para evitar su impacto en la medida de lo posible, lo que requerirá

⁵²⁵ Adoptado en el seno del Consejo de Europa en Florencia (Italia), el 20 de octubre de 2000. Fue ratificado por el Reino de España mediante Instrumento de 6 de noviembre de 2007 (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2008).

indudablemente una labor específica en este sentido en el análisis territorial de todo proceso planificador del territorio. No en vano, el propio Convenio Europeo del Paisaje recoge entre las medidas generales⁵²⁶ a desarrollar por los Estados firmantes del documento, la de:

“...integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje”.

De lo anterior podemos extraer una conclusión inicial sobre el valor paisajístico, relativa a su aplicación sobre el espacio territorial y que determina su consideración en un doble aspecto. En primer lugar, conforme dispone el citado artículo 13 del TRLS2015, el paisaje debe ser un elemento a considerar para atribuir a un determinado entorno un régimen de especial protección, con lo que se equipara al resto de valores determinantes de esta consideración para el territorio en el que se identifiquen. En segundo lugar, este valor presenta un contenido de aplicación general sobre todo el territorio y que motiva la necesidad de someter la totalidad del ámbito geográfico a un análisis paisajístico, al objeto de evitar la introducción de elementos que alteren su configuración característica y, por ello, independientemente del tipo de suelo considerado, ya que en este segundo aspecto la proyección paisajística presenta una configuración ciertamente transversal.

⁵²⁶ El artículo 5 del Convenio Europeo del Paisaje dispone expresamente:

Cada Parte se compromete a:

a) reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad; b) definir y aplicar en materia de paisajes políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje mediante la adopción de las medidas específicas contempladas en el artículo 6; c) establecer procedimientos para la participación pública, así como para participación de las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje mencionadas en la anterior letra b); d) integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

1. La consideración paisajística del territorio.

a. Aspectos generales de la incidencia del paisaje en el territorio.

Comenzando por el segundo de los aspectos apuntados, cabe indicar que la consideración general del paisaje en el territorio es una premisa que se deriva de la propia redacción del Convenio Europeo del Paisaje, ya que su artículo segundo al referirse a su ámbito de aplicación dispone literalmente:

“Con sujeción a las disposiciones contenidas en el artículo 15, el presente Convenio se aplicará a todo el territorio de las Partes y abarcará las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas. Comprenderá asimismo las zonas terrestre, marítima y las aguas interiores. Se refiere tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados”.

Del texto transcrito se infiere que el objetivo del Convenio es que la planificación paisajística se aplique a todo el territorio, asimilando los usos autorizados en cada caso a la concreta tipología de paisaje en el que se inserten⁵²⁷. Para OCHOA GÓMEZ y CANALES PINACHO⁵²⁸ con la ratificación del Convenio por el Reino de España nuestro legislador estatal se posiciona en la vanguardia sobre el paisaje, haciéndose eco de la creciente sensibilidad social por la necesidad de preservar este recurso, elemento fundamental de la calidad de vida de los ciudadanos, a la vez que progresa en la aplicación de las directrices reguladoras que derivan del llamado bloque ambiental constitucional. Entre otras cuestiones, los citados autores resaltan las novedades que se incorporan a nuestro acervo ambiental:

- a) Formulación expansiva del concepto del paisaje. Con esta expresión los autores afirman que las medidas encaminadas a su ordenación y gestión tratarán de guiar, dirigir o influir en su evolución y los cambios que en él acontecen, de forma que sean compatibles con su utilización cotidiana,

⁵²⁷ Con respecto a la aplicación de los parámetros del Convenio Europeo del Paisaje y su incidencia sobre el urbanismo español, podemos encontrar una correcta aproximación en PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos (2008).

⁵²⁸ OCHOA GÓMEZ, Pilar y CANALES PINACHO, Fernando (2010).

con la creatividad y con la mejora de sus condiciones, y no de reconstruir o recrear el paisaje de tiempos pasados, o de congelar su imagen actual.

- b) Amplificación del radio de acción de las disposiciones normativas sobre el paisaje.
- c) Diversificación de los objetivos de la legislación paisajística.
- d) Empoderamiento de la participación pública. Como consecuencia de que en la definición misma de paisaje tenga un peso específico la percepción que los habitantes tengan de su entorno, es la búsqueda de procedimientos para la difusión, acceso y puesta a disposición del público de la información sobre el paisaje, o de mecanismos que hagan de los ciudadanos participen de forma activa en las decisiones adoptadas sobre esta materia.

Como conclusión derivada de las anteriores cuestiones sobre el paisaje en función de la normativa derivada de la aplicación del Convenio, los citados autores destacan específicamente su consideración como concepto global, lo que supone, por un lado, superar su mera visión simplista y limitada a aspectos centrados exclusivamente en la protección del medio ambiente y, por otro lado, entender su condición desde dos puntos de vista fundamentales:

- En primer lugar, que no se limita a la protección de una determinada parte como en el caso de la protección sectorial, sino que entiende el paisaje como un todo integrado de valores ambientales y humanos, así como sus interrelaciones.
- En segundo lugar, en tanto en cuanto el Convenio Europeo del Paisaje no se detiene en la defensa de aquellos paisajes espectaculares o extraordinarios que en gran medida vienen siendo protegidos

sectorialmente por sus valores extraordinarios naturales sino que, al contrario, extiende la protección de paisaje a los paisajes cotidianos o incluso degradados, al incluir la protección paisajística en la totalidad de las actuaciones que puedan tener incidencia sobre el territorio y su percepción por la población.

A esta argumentación cabe añadir la reflexión que realiza SÁNCHEZ SÁEZ⁵²⁹ en relación con la creciente importancia del paisaje y su protección jurídica. Conforme a la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, el citado autor pone de manifiesto la evolución que ha experimentado la consideración del paisaje como elemento integrante del derecho al medio ambiente que ostenta la sociedad en general, llegando incluso a reconocer el derecho a la protección del “paisaje privado”, entendiendo por tal el que se percibe desde zonas y ámbitos de titularidad privada⁵³⁰.

Conforme a todos estos antecedentes, parece claro que el medio de actuación más propicio para alcanzar el objetivo de preservar el paisaje es su integración en la consideración global de los instrumentos de planificación y ordenación del territorio. En este sentido, ya en tiempos pretéritos autores como MARTÍN-RETORTILLO BAQUER⁵³¹ hacían referencia a la necesidad de establecer una consideración global del paisaje, como premisa para conservar ámbitos tanto rurales como urbanos que presentaran unos valores visuales dignos de una especial protección. A tal efecto, este autor destacaba los artículos 13 y 15 de la LS1956 como paradigmas normativos en favor de la tutela de los paisajes españoles, pero exponiendo igualmente la ausencia de repercusión práctica de su previsión.

En fechas más recientes MATA OLMO⁵³² indica en este sentido que la consideración del paisaje como cualidad de todo el territorio, sus sinergias con

⁵²⁹ SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José (2012, págs. 285 y ss.).

⁵³⁰ Entre otras el autor cita las STS de 28 de octubre de 1996, de 19 de julio de 1997 y de 25 de noviembre de 1997.

⁵³¹ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1973).

⁵³² MATA OLMO, Rafael (2014, pág. 16).

numerosos procesos territoriales y la necesidad de llevar a cabo acciones, no sólo de protección, sino también de gestión, mejora y creación de paisajes, conducen inevitablemente al ordenamiento territorial. Este autor pone como ejemplo de introducción del paisaje en la ordenación territorial al Plan Territorial (PTI) aprobado en 2003 para el ámbito de la Isla de Menorca⁵³³ (experiencia pionera en España de tratamiento del paisaje en la planificación, que recibió el Premio Nacional de Urbanismo en 2005), que introduce la consideración del paisaje como patrimonio común y recurso de un modelo turístico renovado y de calidad, mediante la asunción de compromisos programáticos en materia de paisaje y que se concretan de tres formas distintas, pero complementarias: en primer lugar, a través de medidas de ordenación sectoriales con una incidencia positiva sobre los valores del paisaje; en segundo lugar, mediante la declaración de determinados tipos de terrenos de protección especial por razones paisajísticas⁵³⁴ y, finalmente en tercer lugar, a través de iniciativas y líneas de actuación específicamente paisajísticas.

En definitiva, según el citado autor y conforme a la experiencia práctica que señala como ejemplo, se puede concluir que los instrumentos de planificación territorial tienen la posibilidad de controlar y orientar paisajísticamente muchos de los procesos y de los nuevos usos del suelo que suelen provocar la pérdida de calidad y carácter del paisaje, ostentando una capacidad demostrable para intervenir sobre determinados aspectos más visibles o fisonómicos del paisaje, para fomentar el acceso a su contemplación y para sensibilizar sobre sus valores. Todo ello, como se ha apuntado, desde un punto de vista general del territorio, aportando para ello soluciones específicas para cada tipo de suelo y cada tipo de paisaje, incluyendo el enunciado de fórmulas de regeneración de situaciones paisajísticas degradadas.

⁵³³ *Op. cit.* (2014, págs. 16 y ss.).

⁵³⁴ Lo que supone la introducción del paisaje como valor determinante para la declaración de suelos especialmente protegidos, conforme determina el artículo 13.1 TRLS2015 y la normativa urbanística aplicable.

b. La regulación española sobre el paisaje en su concepción general.

La introducción en la planificación territorial de la consideración general del paisaje sobre el ámbito geográfico presenta actualmente un problema de base en España, que deriva de la ausencia de una normativa específica sobre la cuestión paisajística que determine los elementos y procesos a considerar en esta materia durante la formulación de los procedimientos de planificación. Esta cuestión ha sido abordada por autores como TRIAS PRATS⁵³⁵, poniendo de manifiesto la carencia de una regulación integral del paisaje a nivel estatal, ya que su regulación actual se encuentra en normativa sectorial diversa y en la reguladora de los espacios naturales protegidos, que básicamente se centran en la protección de determinados ámbitos con paisajes dignos de protección por su carácter ambiental, cultural o excepcionalmente pintoresco⁵³⁶. Por el contrario, se echa en falta una regulación de la protección paisajística que aborde la cuestión desde todos los posibles ámbitos, tal y como hemos visto que requiere el Convenio Europeo del Paisaje.

Para GIFREU FONT⁵³⁷ esta realidad no significa la ausencia total de normativa aplicable en esta materia, ya que por una parte debe tenerse presente la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, en la medida en que ha sido ratificado por España y por lo tanto es plenamente vigente y aplicable⁵³⁸. Por otra parte, la protección del paisaje se contempla en abundante legislación sectorial (de costas, puertos, minas, espacios naturales protegidos, turismo, montes, urbanismo, etc.). Para esta autora, dentro de este conjunto normativo cobra especial relevancia para la protección del paisaje la normativa de protección de la naturaleza y la normativa urbanística, aunque debido a la actual distribución constitucional de competencias, solo en el primer caso se establece un marco general para todo el territorio nacional.

⁵³⁵ TRIAS PRATS, Bartoméu (2012), págs. 266-267).

⁵³⁶ El propio autor citado señala expresamente que “...no existe hoy en día, en el ordenamiento estatal, una verdadera regulación del paisaje, sino más bien la regulación de determinados paisajes”. *Op. cit.* (2012, pág. 266).

⁵³⁷ GIFREU FONT, Judith (2017).

⁵³⁸ Cfr. PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos (2008).

En concreto, en la normativa estatal actual encontramos algunas referencias al paisaje desde un punto de vista integral, como es la alusión que se contiene en el artículo 19 de la LDSMR, por la que se atribuye al Gobierno, en colaboración con las Comunidades Autónomas y previa consulta a las organizaciones profesionales agrarias más representativas, la competencia para elaborar el Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y Geodiversidad, en el que debe incluir previsiones de actuación en materia de protección de suelos y acuíferos, proyección del paisaje, lucha contra la desertificación, reforestación, restauración hidrológico-forestal, prevención de riesgos naturales, prevención contra incendios y recuperación de la cubierta vegetal, con especial detalle para la protección contra incendios de los núcleos de población del medio rural y de los espacios naturales protegidos.

Además de la anterior, otra alusión al paisaje en su concepción territorial se encuentra en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA), en la que se exige que en el contenido del estudio ambiental estratégico, al que se encuentran sometidos los instrumentos de planificación territorial, se haga referencia a los probables efectos significativos en el medio ambiente que pudieran provocar las determinaciones del plan objeto de evaluación, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, su incidencia en el cambio climático, en particular una evaluación adecuada de la huella de carbono asociada al plan o programa, los bienes materiales, el patrimonio cultural, el paisaje y la interrelación entre estos factores, debiendo incluir igualmente los efectos secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, medio y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos que pudieran estimarse.

A partir de esta determinación de la norma estatal, la regulación autonómica sobre los procedimientos de evaluación ambiental debe asumir la obligación de realizar el análisis paisajístico en los procesos en los que el órgano ambiental

sea la administración autonómica. A modo de ejemplo, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía, una vez adaptada a la normativa estatal de 2013, exige entre la documentación precisa para tramitar los expedientes de evaluación ambiental estratégica de planes y programas de ámbito territorial y/o urbanístico, la referencia a los posibles efectos ambientales que su implementación pudiera generar, entre los que se encuentran expresamente los relativos al paisaje⁵³⁹.

Como se ha indicado, el resto de referencias normativas estatales relativas al paisaje en su consideración territorial general se encuentran dispersas en normas sectoriales, como es el caso de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en cuyo artículo 2.c) se indica que dentro de los fines de la actuación administrativa en el dominio público marítimo-terrestre es *“regular la utilización racional de estos bienes en términos acordes con su naturaleza, sus fines y con el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico.”*; o como en el caso de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, cuyo artículo 4 define la multifuncionalidad de los montes señalando en su párrafo primero:

“...los montes, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales y sustento de actividades económicas como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales de la conectividad ecológica y del paisaje”.

Aparte de lo anterior, cabe añadir que la ausencia de normativa estatal sobre la consideración paisajística integral del territorio queda, al menos en parte, modulada por la aprobación por algunas Comunidades Autónomas de normas de este carácter, destinadas lógicamente al tratamiento global del paisaje en sus respectivos ámbitos territoriales. Por lo general, la regulación contenida en estas normas autonómicas se ajusta a los postulados del Convenio Europeo del Paisaje, asumiendo la necesidad de introducir la variable paisajística en

⁵³⁹ En concreto, la referencia contenida en el Anexo II.C) de la ley andaluza transcribe de forma casi mimética el contenido del Anexo IV.6 de la LEA estatal.

todos los elementos que puedan incidir sobre el entorno, distinguiendo los variados paisajes existentes en la geografía de su ámbito territorial y, como no podría ser de otro modo, afectando tanto a entornos rurales como urbanos. A modo de ejemplo podemos citar la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria⁵⁴⁰, en la que su preámbulo dispone expresamente:

“...es necesario que, partiendo de la mejor información, las administraciones públicas introduzcan criterios paisajísticos en sus actuaciones y que aseguren, mediante los mecanismos oportunos, que las políticas, planes y proyectos con incidencia en el paisaje no conlleven necesariamente una pérdida de aquellos valores que socialmente son reconocibles, se asumen como identitarios y a los que se asignan unos objetivos de calidad. Se trata por lo tanto no solo de proteger el Paisaje, sino sobre todo de gestionarlo adecuadamente”.

Para ello, la propia norma establece en su artículo 2 que sus determinaciones se aplican a todo el territorio de Cantabria, incluyendo los paisajes rurales, urbanos y periurbanos (tanto cotidianos como los que pudieran considerarse excepcionales)⁵⁴¹. Como medios fundamentales para ejecutar las actuaciones incluidas en esta ley, se disponen los siguientes instrumentos específicos de “protección, gestión y ordenación del paisaje”: planes especiales del paisaje, directrices de paisaje, estudios de paisaje, proyectos de actuación paisajística y análisis de impacto e integración paisajística. Todos estos instrumentos tienen la consideración de elementos sectoriales que, con diferente alcance y tramitación, desarrollan las previsiones normativas generales sobre el paisaje de la región.

⁵⁴⁰ Boletín Oficial de Cantabria núm. 67, de 29 de diciembre de 2014.

⁵⁴¹ Para conseguir los objetivos pretendidos con esta normativa, la ley cántabra formula una serie de actuaciones como son: a) La preservación de los paisajes que, por sus valores naturales o culturales, requieran actuaciones específicas e integradas. b) La mejora paisajística del ámbito urbano, especialmente de los ámbitos degradados, áreas periurbanas de tránsito hacia lo rural y de las vías de acceso a los núcleos de población. c) El mantenimiento, mejora y restauración de los paisajes rurales, con una atención particular hacia los paisajes más accesibles para el conjunto de la población, así como los espacios de contacto entre los ámbitos terrestre y marino. d) La adecuada integración paisajística de las intervenciones sobre el territorio, especialmente las correspondientes a nuevas infraestructuras y áreas de actividad económica. e) La puesta en valor, del paisaje por parte de las administraciones públicas y las entidades privadas.

Otros ejemplos de normativas autonómicas con tratamiento integral del paisaje son la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia⁵⁴², o la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña, en cuyo artículo 5 se describen las políticas del paisaje al establecer que los poderes públicos, en el ámbito competencial respectivo, deben integrar, por medio de los diferentes planes y programas y de otras actuaciones, la consideración del paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística, agrícola, forestal, ganadera, de infraestructuras, cultural, social, económica, industrial y comercial, y, en general, en cualquier otra política sectorial con incidencia directa o indirecta sobre el paisaje.

A lo anterior se puede añadir la referencia a otros ejemplos de normativas autonómicas, que si bien no han entendido procedente aprobar una ley específica para el tratamiento del paisaje, en cambio sí han desarrollado diversos sistemas de regulación del tratamiento del paisaje en sus respectivos territorios. Así, en el caso de la Comunidad Valenciana, la actual Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje⁵⁴³, realiza este tratamiento integral mediante su integración en una normativa global del territorio, en la que dedica al paisaje básicamente su artículo sexto⁵⁴⁴.

⁵⁴² Conforme a lo dispuesto en su artículo 4, su ámbito de aplicación se extiende a todo el territorio de Galicia, ya sean áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas, así como aquellas otras áreas de elevado valor ambiental y cultural, e incluso los paisajes degradados, comprendiendo asimismo las zonas terrestres, marítimo-terrestres y las aguas interiores.

⁵⁴³ Norma que deroga expresamente la anterior Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

⁵⁴⁴ El artículo 6 literalmente dispone:

1. Paisaje es cualquier parte del territorio, tal y como es percibido por sus habitantes, cuyo carácter resulta de la interacción de factores naturales y humanos.
2. El paisaje se integrará en todas las políticas sectoriales que incidan en el mismo, tanto a escala autonómica, como a escala supramunicipal o local. En concreto, la planificación territorial y urbanística, en el marco del Convenio Europeo del Paisaje, se orientará por las siguientes finalidades (...).
3. El paisaje condicionará la implantación de usos, actividades e infraestructuras, la gestión y conservación de espacios naturales y la conservación y puesta en valor de espacios culturales, mediante la incorporación en sus planes y proyectos condicionantes, criterios o instrumentos de paisaje.
4. Los instrumentos de paisaje serán:
 - a) Los estudios de paisaje, que analizan la ordenación urbana y territorial y los procesos que inciden en el paisaje, en los planes sometidos a evaluación ambiental y territorial estratégica, fijando objetivos de calidad paisajística y estableciendo medidas destinadas a su protección, ordenación y gestión, conforme al anexo I de esta ley.

Aparte de la anterior normativa general, en la Comunidad Valenciana puede hacerse referencia a la Ley 5/2018 de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia, en la que se describe el paisaje de esta zona concreta del territorio valenciano como un elemento de relevancia regional, sobre el que los distintos instrumentos de ordenación territorial y urbanística deben prestar una atención especial, respetando sus trazas y elementos principales, garantizando una adecuado transición entre su ámbitos y los espacios urbanos colindantes y, en tercer lugar, acondicionando los desarrollos urbanísticos para evitar las afecciones visuales y provean la regeneración de ámbitos degradados.

Desde otro ámbito, en el caso de Andalucía se recoge el tratamiento del paisaje en varias normas sectoriales, no existiendo una norma que recoja su regulación de forma integral, aunque por el Consejo de Gobierno de esta Comunidad Autónoma se adoptó el Acuerdo de 6 de marzo de 2012⁵⁴⁵, por el que se aprobó la denominada “Estrategia del Paisaje de Andalucía”, documento que según su propia introducción trata de orientar la acción paisajística de la Junta de Andalucía en su conjunto hacia un enfoque que permita desarrollar y aplicar en la región los objetivos y ejes de intervención marcados por el Convenio Europeo del Paisaje (CEP). Para ello formula hasta siete objetivos de calidad paisajística que requieren de la actuación de varias Consejerías con competencias en actuaciones de incidencia paisajística, e implican los tres ejes de intervención sobre el paisaje establecidos en el CEP: protección, gestión y ordenación de los paisajes, poniendo el énfasis en la gestión inteligente del patrimonio natural y cultural, señalando de forma específica la relevancia de los paisajes culturales.

b) Los estudios de integración paisajística, que valoran los efectos sobre el carácter y la percepción del paisaje de planes no sometidos a evaluación ambiental y territorial estratégica, así como de proyectos y actuaciones con incidencia en el paisaje y establecen medidas para evitar o mitigar los posibles efectos negativos, conforme al anexo II de esta ley.

c) Los programas de paisaje, que concretan las actuaciones necesarias para garantizar la preservación, mejora y puesta en valor de paisajes que requieren intervenciones específicas e integradas, conforme al anexo III de esta ley.

⁵⁴⁵ BOJA núm. 62, de 29 de marzo de 2012.

Finalmente, podemos incluir en esta relación la normativa emanada por las entidades locales, que como indica BARRANCO PÉREZ⁵⁴⁶ ha venido aflorando sobre todo en la última década, debido a la creciente preocupación de los municipios por la protección del medio ambiente y por garantizar una adecuada calidad de vida a sus ciudadanos. Esta normativa, recogida en las comúnmente denominadas “Ordenanzas de Paisaje Urbano”, viene a establecer una serie de criterios de actuación sobre determinados elementos que tienen especial incidencia en el paisaje de cada localidad, ya sea por sus condiciones históricas, patrimoniales, culturales, etc. Aunque la mayoría de las determinaciones de estas regulaciones presentan una incidencia prioritaria sobre los entornos urbanos, la propia autora señala que existen supuestos en los que estas normas locales introducen elementos o criterios de intervención en suelo rural, destinados a impedir que las actuaciones realizadas en estos entornos provoquen afecciones sensibles sobre los entornos paisajísticos rurales existentes en los respectivos términos municipales.

Este tratamiento del paisaje desde el ámbito local también ha tenido reflejo en la diferente consideración que ostenta en los instrumentos de planeamiento y, en concreto, en los de planificación urbanística. De este modo, según la propia autora citada, la consideración del paisaje en estos instrumentos ha evolucionado desde la exclusiva consideración como elemento para determinar la necesidad de especial protección del suelo, hasta conformar un elemento transversal de la propia consideración territorial, constituyéndose en un criterio de referencia para formular las propuestas de ordenación de los diferentes ámbitos y, en concreto, como medida de limitar o potenciar los posibles desarrollos urbanos autorizables. De forma evidente, esta intervención del elemento paisajístico se ha visto reforzada por su introducción en la evaluación ambiental de los planes que, en definitiva, determina la necesidad de contrastar conforme a criterios de incidencia paisajística, toda propuesta de nuevos desarrollos que se propongan en la nueva ordenación a implementar.

⁵⁴⁶ BARRANCO PÉREZ, María Teresa (2017).

Sobre esta cuestión, GIFREU FONT⁵⁴⁷ apunta que el planeamiento general debe definir los objetivos y criterios ambientales que han de seguir las políticas urbanísticas municipales, de conformidad con los principios y directrices establecidos en la legislación urbanística, entre ellos, la sostenibilidad global del modelo de ordenación, la biodiversidad territorial, el patrimonio natural y la calidad del paisaje. Esta cuestión tendrá evidentemente su reflejo en la evaluación ambiental del plan en el marco de su aprobación urbanística.

En base a esta exigencia, la jurisprudencia ha venido a admitir la posible modulación de los aspectos urbanísticos de presenten una incidencia paisajística, al estimar que su desarrollo se encuadra dentro de las competencias municipales de control de los impactos ambientales o visuales incluidos en todo proceso de planificación. A modo de ejemplo, la STSJ de Galicia de 15 de enero de 2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 4192/2017. Ponente MARTÍNEZ QUINTANAR, ECLI:ES:TSJGAL:2019:127), valida expresamente los preceptos de la regulación municipal que establecen limitaciones a la introducción de elementos que pueden provocar impactos en los entornos visuales, como medida adoptada en aplicación de las atribuciones que a tal efecto le otorga la normativa vigente.

En definitiva podemos concluir que, conforme a los condicionantes asumidos por el Reino de España con la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, el tratamiento de los distintos entornos visuales debe abordarse desde un punto de vista integral, requiriendo la realización de análisis específicos de esta materia en los procesos de diagnóstico territorial que se realicen en los diferentes instrumentos de planificación y la introducción de instrumentos y programas específicos relativos a los aspectos paisajísticos de los diferentes ámbitos geográficos. Para ello, conforme ha indicado la doctrina que ha analizado la materia, sería deseable que la normativa estatal introdujera una regulación básica que pudiera uniformar los aspectos fundamentales el

⁵⁴⁷ *Op. cit.* (2017).

tratamiento del paisaje en su concepción integral del territorio, atribuyendo posteriormente a las Comunidades Autónomas su desarrollo conforme a las necesidades apreciadas en cada concreta realidad territorial⁵⁴⁸.

2. El paisaje como valor determinante de la especial protección del suelo.

El otro aspecto sobre el que debemos analizar el paisaje como elemento determinante dentro de la ordenación del territorio, es el que directamente lo configura como valor susceptible de fundamentar la especial protección del suelo en el que se identifique, equiparándose de este modo al resto de valores incluidos en la relación del artículo 13 del TRLS2015 y en la normativa territorial o urbanística autonómica de aplicación.

En este caso, la legislación estatal se refiere expresamente al paisaje en la regulación sobre espacios naturales, al incluirlo en el artículo 2.d) de la LPNYB como principio inspirador de su normativa⁵⁴⁹ y, conforme a esta consideración, configurarlo como valor determinante de la declaración de ciertas zonas como espacios naturales protegidos en función, solo o en compañía de otros elementos, de su identificación en el entorno⁵⁵⁰. En concreto, dentro de los espacios naturales el artículo 35 de la LPNYB regula los denominados paisajes protegidos⁵⁵¹, definidos como partes del territorio que las Administraciones competentes, a través del planeamiento aplicable, por sus valores naturales, estéticos y culturales, y de acuerdo con el Convenio del Paisaje del Consejo de Europa, consideren merecedores de una protección especial. De esta

⁵⁴⁸ Cfr. MULERO MENDIGORRI, Alfonso (2013).

⁵⁴⁹ d) *La conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje.*

⁵⁵⁰ De forma específica la LPNYB hace referencia al paisaje al hacer referencia a la geodiversidad o diversidad geológica, como variedad de elementos geológicos, incluidos rocas, minerales, fósiles, suelos, formas del relieve, formaciones y unidades geológicas y paisajes que son el producto y registro de la evolución de la Tierra y de la vida sobre la misma (art. 3).

⁵⁵¹ Los objetivos pretendidos con la declaración de estos paisajes protegidos son la conservación de los valores singulares que los caracterizan, la preservación de la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura en una zona determinada y el mantenimiento de las prácticas de carácter tradicional que contribuyan a la preservación de sus valores y recursos naturales.

definición legal podemos extraer varias conclusiones relativas a la consideración de los paisajes como valor de los suelos protegidos:

En primer lugar, podemos destacar que la determinación concreta de lo que se considera un paisaje susceptible de protección se remite al Convenio Europeo del Paisaje, por lo que su definición debe ponerse en consonancia con los parámetros que se contienen en el mismo y a los que se ha hecho referencia anteriormente.

Conforme a esta realidad, cabe apuntar que esta definición asume en su integridad el sentido territorial de la cuestión paisajística, es decir, como afirma MATA OLMO⁵⁵² la idea innovadora desde el punto de vista jurídico y político de que todo territorio es paisaje, que cada lugar se manifiesta en la especificidad de su paisaje, independientemente de su calidad y del aprecio social que merezca. De este modo, según el Convenio, paisaje es cualquier parte del territorio, tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos (traducción del Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, BOE de 5 de febrero de 2008).

En resumen, se trata de una definición basada en preocupaciones ambientales y culturales, con una motivación eminentemente social y fundada en tres nociones esenciales: territorio, percepción y carácter singular.

En segundo lugar, cabe resaltar que la normativa estatal parece atribuir expresamente a los instrumentos de planeamiento con incidencia territorial la virtualidad de delimitar estos paisajes protegidos, lo que conlleva la necesidad de que su establecimiento venga precedido de un análisis del territorio cuyo resultado propugne la delimitación de la zona protegida por la concurrencia en el mismo, al menos, de un paisaje merecedor de una protección específica con un régimen jurídico singularizado. Esta cuestión presenta, además, algunos

⁵⁵² MATA OLMO, Rafael (Coordinador) (2009, pág. 35).

matices sobre los que debe hacerse una breve referencia, como es la relativa al tipo de planeamiento que puede delimitar los paisajes protegidos (considerados como paisajes protegidos con el alcance y efectos de la LPNYB).

En este caso, aunque la regulación del citado artículo 35 de la ley estatal no determina expresamente el tipo de instrumento de planeamiento que puede servir de medio de delimitación de estos espacios naturales, la referencia que hace el artículo 37.1 de la propia LPNYB a que su creación es competencia de las Comunidades Autónomas, parece sugerir la necesidad de que el instrumento de planificación preciso para contener o fundamentar la declaración del paisaje protegido requiera la aprobación autonómica, pudiendo en tal caso ser de ámbito territorial, ambiental (como el PORN⁵⁵³) o, incluso, de ámbito sectorial (lo que incluye a los instrumentos de planificación paisajística a los que se ha hecho referencia anteriormente).

Esta reflexión, reiterando lo apuntado, es predicable únicamente para la consideración del paisaje como valor determinante para la declaración de un paisaje protegido dentro del ámbito de los espacios naturales de la LPNYB, debido a que nada obsta a que los poderes planificadores identifiquen valores paisajísticos en su labor de análisis territorial y, en consecuencia con este resultado, delimiten ámbitos de suelo especial protegido sin alcanzar la consideración de espacio natural a efectos de su declaración en el ámbito de la normativa aplicable o, incluso, que esta identificación y delimitación se realice mediante otros tipos de instrumentos, como sería el caso de los de planificación urbanística, lo que tampoco conllevaría de forma ordinaria su declaración como espacio natural a efectos de la LPNYB.

⁵⁵³ En este caso, el propio artículo 20 de la LPNYB dispone en relación con los PORN:

Artículo 20. Contenido mínimo.

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tendrán como mínimo el siguiente contenido:

b) Inventario y definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito territorial de que se trate, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.

e) Aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección de espacios naturales.

En todo caso, como afirma igualmente MATA OLMO⁵⁵⁴, la unidad de paisaje no suele tener una traslación directa a la propuesta de clasificación urbanística, excepto en el caso de determinadas piezas de reducido tamaño, homogéneas y de alta calidad en su conjunto, que pueden dar lugar a suelos rústicos o no urbanizables de protección por sus valores paisajísticos. Lo habitual es que dentro de una misma unidad se puedan diferenciar áreas de distinta calidad atendiendo a los factores de valoración considerados y, concretamente, al diverso grado de integridad o conservación del paisaje. Más frecuente resulta en la experiencia de otros países de nuestro entorno, que los instrumentos de planificación territorial o los explícitamente paisajísticos incluyan criterios de ordenación y gestión (entre los que puede figurar la protección de determinadas áreas) para cada paisaje o tipo de paisaje en función de sus características.

En tercer lugar y en consonancia con esta última reflexión, puede destacarse que la LPNYB atribuye a los paisajes protegidos una consideración plural, al introducir otros elementos que deben ponerse en relación para identificar un espacio natural de naturaleza paisajística, citando concretamente los valores naturales, estéticos y culturales⁵⁵⁵. Este necesario carácter plural de los paisajes protegidos ha sido destacado por autores como LASAGABASTER HERRARTE y LAZCANO BROTONS⁵⁵⁶, afirmando que el mecanismo más habitual que ofrece la normativa estatal para articular una protección jurídica efectiva del paisaje es, precisamente, la declaración de ciertas zonas como espacios naturales protegidos en función, sólo o entre otros elementos, de su propio paisaje, para proteger los considerados como excepcionales o singulares⁵⁵⁷. De esta manera, los citados autores incluyen dentro de las finalidades a las que específicamente puede obedecer la declaración de un espacio, la de proteger aquellas áreas y elementos naturales que ofrezcan un

⁵⁵⁴ *Op. cit.* (2009, pág. 47).

⁵⁵⁵ Cfr. GARCÍA CODRON, Juan Carlos; DE MEER LECHA-MARZO, Ángela y DE LA PUENTE FERNÁNDEZ, Leonor (2012, págs. 106-109).

⁵⁵⁶ LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki y LAZCANO BROTONS, Íñigo (2004, págs. 150 y ss.).

⁵⁵⁷ Al estilo del ejemplo antes citado de la Ley de la Huerta Valenciana.

interés singular desde el punto de vista paisajístico, entre otros factores a considerar, concibiendo el paisaje a partir de la interrelación de otros elementos (culturales, arquitectónicos, artísticos, etc.). En el mismo sentido, BARREDA BARBERÁ⁵⁵⁸ define al paisaje como *“la conjunción de un espacio físico con los valores ambientales y culturales por los que resulta identificable”*.

Esta diversidad de elementos con los que se relaciona la consideración de paisaje determina que el ámbito de lo paisajísticamente permitido y prohibido en la gestión de estos espacios protegidos vendrá determinado, precisamente, por la normativa específica de cada zona en concreto, lo que podrá atender a realidades distintas de las específicamente naturales en el caso de que los elementos presentes en el entorno sean de naturaleza artificial (construcciones, carreteras, puentes, iglesias, etc.), lo que conllevará en la práctica el diferente tratamiento de cada zona a la hora de abordar por el planeamiento la precisa finalidad tuitiva de protección del entorno.

A mayor abundamiento, cabe añadir a lo anterior la formulación doctrinal de valores de naturaleza mixta en los que participa el elemento paisajístico a modo de común denominador, que muestran el reflejo de la interacción de dos o más valores en un entorno determinado y que configuran subtipos individualizados de paisajes identificables y, por consiguiente, objeto inclusión en ámbitos de suelo protegido.

Siguiendo a OREJAS SACO DEL VALLE⁵⁵⁹ podemos distinguir básicamente dos tipos de estos valores mixtos, como son los “paisajes naturales” y los “paisajes culturales”, incluyendo los primeros los entornos en los que la apreciación sensorial a proteger contiene elementos de carácter natural, físico, ambiental o geológico, lo que supone que, a priori, el aspecto visual del entorno no ha sido transformado o alterado (al menos de forma directa o intencionada) por la actuación humana⁵⁶⁰.

⁵⁵⁸ BARREDA BARBERÁ, Juan (2008, pág. 223).

⁵⁵⁹ OREJAS SACO DEL VALLE, Almudena (2001).

⁵⁶⁰ Cfr. PLAZA GUTIÉRREZ, Juan Ignacio (2016).

Por el contrario, en el caso de los denominados “paisajes culturales” los elementos que se asocian a la percepción visual para configurar el entorno protegido han surgido como consecuencia de la actividad humana y su valor intrínseco reside en la combinación de lo natural y lo cultural, es decir, la interacción entre la población y el medio, que en definitiva es el fundamento de la necesidad de regular su protección.

La citada autora⁵⁶¹ expone que ya en 1992 la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial de la UNESCO se convirtió en el primer documento jurídico que asumía la figura del paisaje cultural⁵⁶² como "representación combinada de la labor de la naturaleza y el hombre", así como la necesidad de su protección. Incluso, dentro de este tipo de valor plural pueden distinguirse, a su vez, tres tipos de paisajes culturales:

- Paisajes evolutivos, entre los que se encuentran los que han evolucionado orgánicamente y que, a su vez, pueden dividirse entre paisajes vivos y paisajes fósiles (o relictos).
- Paisajes culturales asociativos, que cuentan con una marcada vinculación entre fenómenos religiosos, artísticos o culturales y el elemento natural.
- Paisajes culturales ordenados o acondicionados, diseñados y creados por el hombre intencionalmente (parques, jardines históricos, etc.).

⁵⁶¹ *Op. cit.* (2001, pág. 6).

⁵⁶² El denominado Plan Nacional de Paisaje Cultural, aprobado en la sesión del Consejo de Patrimonio Histórico celebrada en Madrid el 4 de octubre de 2012, define el paisaje cultural como el *"resultado de la interacción en el tiempo de las personas y el medio natural, cuya expresión es un territorio percibido y valorado por sus cualidades culturales, producto de un proceso y soporte de la identidad de una comunidad"*. En este sentido, el paisaje cultural es una realidad dinámica, resultado de los procesos que se producen a lo largo del tiempo en un territorio, y compleja porque la integran componentes naturales y culturales, materiales e inmateriales, tangibles e intangibles. La complejidad que encierra el paisaje cultural hace que sea necesario arbitrar los mecanismos apropiados de identificación, protección y gestión, que encuentran su marco idóneo en la elaboración del citado Plan Nacional.

En definitiva, se aprecia como el paisaje en su vertiente de valor a proteger en el suelo no urbanizable suele presentarse de forma conjunta con otros elementos de carácter físico, debido a que el elemento principal de la percepción sensitiva del valor paisaje presenta un indudable carácter subjetivo, que debe ponerse en relación con otro u otros elementos de naturaleza objetiva para que pueda identificarse un paisaje como elemento susceptible de protección, y ello para poder otorgar al planificador la consistencia precisa en la conclusión de su análisis territorial que determine la necesidad de proteger un entorno determinado como paisaje natural o cultural, y pueda justificar así la prevalencia del interés público subyacente en dicha medida de protección frente al posible interés particular que discuta esta decisión administrativa.

En el caso concreto de los paisajes culturales, CAÑIZARES RUIZ⁵⁶³ destaca las categorías que enumera el Plan Nacional de Paisaje Cultural, derivadas de las actividades que mayor capacidad configuradora para el paisaje han tenido, según una perspectiva histórica:

- Actividades agrícolas, ganaderas y forestales, de forma independiente o asociadas (sistemas agro-silvo-pastoriles históricos), marinas, fluviales y cinegéticas; y actividades artesanales en relación con las anteriores.
- Actividades industriales: minería, gran industria, energía, etc.
- Actividades de intercambio, comerciales, asociadas sobre todo a ambientes costeros y/o fluviales.
- Actividades relacionadas con acontecimientos sociales de carácter lúdico, simbólico, religioso, artístico, etc.

⁵⁶³ CAÑIZARES RUIZ, María del Carmen (2014, pág. 169).

- Actividades ofensivo-defensivas, como instalaciones defensivas, campos de batalla, etc.
- Sistemas urbanos o asentamientos históricos con protagonismo en la construcción de determinados paisajes a lo largo del tiempo. Aunque ciudades y otras formas de asentamiento constituyen estructuras o patrones paisajísticos integrantes e integrados en paisajes de dominante agro-silvo-pastoril, industriales, comerciales, etc., se los considera aquí de forma específica, cuando desempeñan un papel protagonista en el modelado y la imagen histórica de determinados paisajes.
- Grandes infraestructuras de comunicación y transporte e hidráulicas, como artífices principales de imágenes de la construcción histórica del paisaje.
- Escenarios asociados a acontecimientos históricos.
- Itinerarios y rutas generadoras de paisajes culturales.

Esta necesidad de dotar a la zona especialmente protegida por su valor paisajístico de un elemento material, ya sea éste natural o artificial, tiene además una incidencia directa sobre el régimen de protección que se asigne al ámbito delimitado por el planeamiento, y ello debido a que será el propio elemento material el que determinará las limitaciones impuestas sobre la zona, al ser el punto de contraste sobre el que se definirán las líneas de control del impacto visual que se quiere proteger. Como ejemplo de esta consideración del elemento material sobre el ámbito del paisaje en el que se ubica, podemos citar lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, en el que se regula la contaminación visual o perceptiva, entendiendo por tal la intervención, uso o acción en un bien protegido o su entorno que degrade los valores de un bien inmueble integrante

del Patrimonio Histórico y toda interferencia que impida o distorsione su contemplación. Conforme a esta apreciación, se exige que los municipios en los que se encuentren bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, incluyan en su planeamiento urbanístico las medidas que eviten su contaminación visual o perceptiva⁵⁶⁴, lo que supone la necesidad de establecer zonas de limitación de usos por encontrarse en entornos visuales protegidos, que en el caso del suelo no urbanizable probablemente conllevará la inclusión de los ámbitos territoriales afectados en zonas de suelo protegido.

En cualquier caso, cabe indicar que estos supuestos de limitación del impacto visual sobre el paisaje no pueden ser de tal entidad que, de facto, impidan la autorización de todo uso a las zonas sobre las que se proyecte el ámbito visual del paisaje, lo que requerirá en la mayoría de las ocasiones la introducción de medidas de “adaptación” de las construcciones y usos autorizados al entorno visual protegido⁵⁶⁵. A modo de ejemplo sobre esta cuestión pueden citarse la STSJ de Cataluña de 15 de diciembre de 2005 (Rec. 296/2005. Ponente TABOAS BENTANANCHS), que hace referencia a la aplicación de los preceptos destinados a la protección de los campos visuales y la armonía del paisaje, afirmando que no cabe declarar inedificables las fincas colindantes a una zona declarada como espacio natural debido a su interés medioambiental, ya que atendiendo a las características de la construcción proyectada no se puede indicar que por sí misma se produzca una limitación de los campos visuales; o la STS de 6 de noviembre de 2015 (Sala 3ª, Sección 5ª, rec. 181/2014. Ponente: SUAY RINCÓN, EDJ 2015/205809), relativa a la

⁵⁶⁴ Según el citado artículo tales medidas deberían contener, al menos, el control de los siguientes elementos:

- a) Las construcciones o instalaciones de carácter permanente o temporal que por su altura, volumetría o distancia puedan perturbar su percepción.
- b) Las instalaciones necesarias para los suministros, generación y consumo energéticos.
- c) Las instalaciones necesarias para telecomunicaciones.
- d) La colocación de rótulos, señales y publicidad exterior.
- e) La colocación de mobiliario urbano.
- f) La ubicación de elementos destinados a la recogida de residuos urbanos.

⁵⁶⁵ Un análisis sobre esta cuestión se realiza por los autores Lorenzo GARCÍA MORUNO, Julio HERNÁNDEZ BLANCO, Francisco AYUGA TÉLLEZ y Justo GARCÍA NAVARRO en su obra: *Localización de las construcciones en el ámbito rural ante la protección del paisaje*. Informes de la Construcción vol. 50 núm. 458, págs. 61-70. Instituto de Ciencias de la Construcción Eduardo Torroja (CSIC), Madrid (1998).

determinación del régimen de usos del suelo de protección paisajística agrícola vitivinícola delimitado por las Normas de Conservación del Monumento Natural de Bandama (Gran Canaria). En este caso, el Alto Tribunal estima el recurso interpuesto frente a la previa STSJ de Canarias de 18 de octubre de 2013, ordenando la práctica de una prueba previamente desestimada cuyo objeto era anular o, al menos, modular las limitaciones a la creación de terrazas y al cultivo en espaldera en las zonas de uso tradicional y en suelo de protección paisajística agrícola vitivinícola. Con ello, el Tribunal Supremo avala la posibilidad de que los límites del cultivo en este tipo de suelo puedan ser modificados y, por consiguiente, variar conforme a la propuesta inicialmente contenida en su régimen de protección establecido por el planificador, para lo que ordena la realización de la prueba inicialmente desestimada.

En último lugar y aunque fuera de la definición de paisaje natural contenida en el artículo 35 de la LPNYB, debemos hacer referencia a la posibilidad que igualmente recoge la norma estatal de establecer zonas periféricas de protección destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior sobre los espacios naturales declarados. Esta posibilidad, contenida en el artículo 38 de la Ley, determina la posibilidad de establecer auténticas servidumbres en zonas colindantes a espacios protegidos, a modo de elementos de amortiguación de los posibles efectos que los usos autorizados en las zonas contiguas a los espacios protegidos pudieran causarles, en previsión de afecciones no deseables a su integridad física objeto de protección.

En el caso concreto de la posible afección paisajística, nos encontramos ante dos diferentes vías de actuación conforme a la posibilidad que se contiene en esta previsión legal, debido a que, por una parte, la imposición de estas zonas periféricas de protección puede suponer, de facto, el establecimiento de una zona protegida de naturaleza paisajística, cuyo elemento objetivo vendría determinado por la conjunción del elemento cuyo espacio visual se pretende preservar. Dicho de otro modo, el establecimiento de este tipo de servidumbres

sobre espacios naturales (independientemente del medio en el que se formulen, que dependerá de la propia declaración concreta del espacio natural sobre el que se impone la zona periférica), puede equiparse al establecimiento por el poder planificador de una zona de suelo protegido por su excepcional valor paisajístico, al no diferenciarse en la práctica el establecimiento de una zona de esta naturaleza de forma independiente o, como en estos casos, de forma vinculada a un espacio natural colindante⁵⁶⁶.

Desde otro punto de vista, cabe señalar que si el espacio natural sobre el que se pretende establecer una zona periférica de protección es un paisaje protegido, la servidumbre que conlleva esta declaración no dejará de ser el establecimiento de una zona diferenciada dentro del propio ámbito de la zona protegida por su excepcionalidad visual, cuya distinción vendrá determinada por la propia escala de limitaciones impuestas sobre su ámbito geográfico, que en buena lógica será más acentuada en el núcleo del paisaje protegido y, por el contrario, más atenuada sobre la zona de servidumbre colindante a la anterior. En todo caso, nos encontramos ante una posibilidad a la que el poder público correspondiente puede optar, pero que requerirá una fundamentación cuanto menos similar a la que motive el reconocimiento del paisaje protegido, y ello debido a que aunque el régimen de uso de la zona de servidumbre será mucho más laxo que el impuesto para el espacio natural al que rodea, su propio establecimiento requerirá la justificación de la necesidad de su imposición al venir derivado de la identificación de valores cuya presencia se infiere de forma indirecta o por mera relación de proximidad con el auténtico espacio natural objeto de protección.

En relación a ambos supuestos de protección exterior de los paisajes protegidos LASAGABASTER HERRARTE y LAZCANO BROTONS⁵⁶⁷ sostienen

⁵⁶⁶ A lo expuesto cabe añadir que el propio artículo 38 de la LPNYB en su inciso final dispone: “Cuando proceda, en la propia norma de creación, se establecerán las limitaciones necesarias.”, lo que viene a suponer el establecimiento *ad hoc* de un régimen jurídico individualizado con incidencia sobre los usos autorizables en la zona de protección, con lo que su situación se equipararía a todos los efectos con la de los espacios protegidos establecidos de forma singularizada.

⁵⁶⁷ *Op. cit.* (2004, pág. 153).

que su protección específica vendrá determinada por la puesta en aplicación de otras normas e instrumentos (de ordenación territorial, urbanísticos, demaniales, etc.), resultando de particular interés si se ubican los elementos locales constitutivos del concepto de paisaje, tanto el lugar de la percepción visual por los sujetos, como el del propio elemento percibido. Mediante esta afirmación los autores citados ponen de manifiesto la necesaria implementación de medidas de protección paisajística en ámbitos exteriores a los propios espacios protegidos, sugiriendo actuaciones concretas como es la obligación de adaptar las construcciones e infraestructuras a los entornos paisajísticos con los que interaccionan visualmente, lo que conlleva extender las medidas limitativas (aunque ciertamente de alcance mucho más restringido) a localizaciones externas a los espacios naturales protegidos y a sus posibles zonas de servidumbres de protección.

En este sentido, GARCÍA MORUNO⁵⁶⁸ parte de la base de que el valor del paisaje constituye un patrimonio tangible, considerándolo como la aplicación de la acción humana sobre un soporte natural. Este soporte es físicamente diferente en cada sitio, por la forma o volumetría del enclave, lo que origina unas condiciones de visión específicas en cada lugar. Además, la acción humana imprime al entorno un carácter que se hace visible a través de los elementos que se construyen sobre él. Para este autor la actividad humana aplicada sobre el relieve inicial potencia trazos y geometrías, los contradice o introduce repetidamente un elemento para marcar un recorrido; éstas son maneras de apropiarse del *genius loci* o carácter del lugar y convertirlo en un territorio humano y, por tanto, intervenido. Como conclusión, afirma que el estudio de estos conceptos de soporte y recinto aporta argumentos esenciales para las teorías de intervención y es, por tanto, un fundamento importante para los criterios que intentan mantener la calidad de los paisajes.

⁵⁶⁸ GARCÍA MORUNO, Lorenzo y otros (1998, pág. 62).

3. Referencias jurisprudenciales al paisaje como elemento determinante de la protección del suelo.

Para finalizar este análisis del valor paisajístico debemos hacer referencia a la consideración que la jurisprudencia ha realizado sobre el mismo, partiendo de la base de que su tratamiento no se aparta de los parámetros dictados para el resto de valores de naturaleza ambiental, de los que se considera el paisaje parte integrante a efectos prácticos. Podemos citar como ejemplo la STS de 19 de enero de 2012 (Sala 3ª, sec. 5ª. rec. 1286/2009. Ponente CALVO ROJAS, EDJ 2012/4559), relativa a la declaración del Paisaje Protegido de la Sierra de Bernia y Ferrer (Comunidad Valenciana). En esta resolución el Alto Tribunal desestima el recurso interpuesto frente a la previa STSJ de la Comunidad Valenciana de 8 de octubre de 2008, estimando que la interpretación asumida en su fallo fue ajustada a Derecho, incluyendo la siguiente reflexión de la sentencia recurrida:

“...siendo de destacar que el artículo 33 de la Constitución Española (y establece que la función social del derecho de propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las leyes, y que el artículo 47 impone a los poderes públicos la obligación de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, mientras que el artículo 45 les obliga a velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, de todo lo cual se deduce que la calificación de unos terrenos como suelo no urbanizable especialmente protegido, según disponen concordadamente los artículos 80, b y 86.2 de la Ley del Suelo, siempre que reúnan los valores ecológicos y paisajísticos que así lo justifiquen, es plenamente compatible con la normativa constitucional y no implica un vaciamiento del contenido esencial del derecho de propiedad, sino la delimitación de su contenido de acuerdo con su función social y conforme a la legalidad vigente”.

Por su parte, la STSJ de Andalucía de 13 de julio de 2015 (Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 3ª, rec. 422/2011. Ponente CARDENAL GÓMEZ, EDJ 2015/220167), que fue posteriormente confirmada por la STS de 11 de octubre de 2016, en su FD 6º afirma que el paisaje es un recurso natural que posee valores dignos de ser bien gestionados, protegidos y conservados, por lo que estima que para analizar un paisaje deben tenerse en cuenta características como formas de relieve, usos del territorio o impactos,

que estén presentes y justifiquen la actuación de que se trate⁵⁶⁹. En este caso, la Sala andaluza nítidamente afirma la capacidad del planificador urbanístico para delimitar zonas especialmente protegidas por su valor paisajístico, sin que se requiera una previa declaración como espacio natural o su inclusión en la ordenación territorial, lo que ratifica la posibilidad de que el valor paisajístico pueda ser considerado de forma individualizada dentro del análisis territorial de la planificación del suelo rural, motivando los elementos adicionales que forman parte del espacio visual que precisa protección específica, que como se ha apuntado anteriormente pueden ser de naturaleza muy diversa⁵⁷⁰.

Esta potestad ha sido igualmente avalada por otras recientes decisiones judiciales, como son la STSJ de Andalucía de 31 de marzo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, rec. 461/2011. Ponente GÓMEZ PASTOR, EDJ 2017/325811), en la que se afirma la posibilidad de que el planeamiento pueda delimitar zonas de suelo rural que, sin contener unos valores medioambientales excepcionales, sin embargo reúnan características naturales o paisajísticas (tanto actuales como potenciales), de interés en el contexto del ámbito sujeto a planificación y que, de forma motivada, merezcan ser tratadas de modo que queden preservadas de eventuales procesos de urbanización.

La capacidad de la Administración para determinar ámbitos protegidos en virtud de su potestad de identificar valores protegidos, entre los que evidentemente se encuentran los paisajísticos, se extrae igualmente de las múltiples ocasiones

⁵⁶⁹ “...aunque el perito judicial nos haya valorado el valor paisajístico de estos terrenos desde este punto de vista, la Sala entiende que es legítimo que el planificador, en la medida en que pueda y que queden espacios libres de edificación, quiera preservar el paisaje por el enorme impacto visual que puede suponer para los que circulan por la autovía y pueden quedar impresionados favorable o desfavorablemente por el entorno de la ciudad y ello es así porque se lo impone el propio legislador que le ordena preservar del proceso de urbanización para el desarrollo los terrenos en que concurren valores paisajísticos o los que por razón de la ordenación urbanística merezcan ser tutelados. (...) En este sentido concluimos que hay justificación legal y motivación suficiente en el propio PGOU a la que ya nos hemos referido para mantener y justificar esta actuación y que también el informe presentado por el Ayuntamiento codemandado justifica su protección como Área de Sensibilidad Paisajística "con gran visibilidad desde todas las rondas".

⁵⁷⁰ En este caso el elemento material asociado al valor paisajístico es el entorno visual de la ciudad conforme se aprecia desde la autovía de acceso, lo que pone de manifiesto la amplitud que puede predicarse de este ámbito de protección territorial.

en las que, en términos más o menos generales, el propio Tribunal Supremo ha apreciado expresamente esa realidad, como es el caso de la Sentencia de 12 de diciembre de 2017 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 2867/2016. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2017/259421), por la que se estima que en el supuesto analizado se ha realizado una adecuada interpretación y aplicación de la normativa sectorial en materia de medio ambiente, no apreciando por el contrario ningún atisbo de arbitrariedad en la actuación administrativa enjuiciada, al fundamentar las decisiones adoptadas en base a criterios sustentados en las posibilidades de actuación otorgadas por la normativa vigente.

Esta última reflexión es extensible a las posibles limitaciones y vinculaciones singulares que, independientemente incluso del tipo de suelo en que se incluyan, pueden imponerse sobre los terrenos colindantes a los espacios visualmente protegidos como medidas de protección derivadas de la necesidad de evitar impactos perjudiciales sobre los mismos. Evidentemente, su imposición debe venir precedida del correcto y fundamentado análisis de los posibles impactos que las áreas visuales pueden recibir de zonas contiguas, requiriendo la formulación de las medidas tendentes a su limitación, no solo mediante la prohibición de actuaciones de alto nivel de afección sino, incluso de forma preferente, mediante el establecimiento de las medidas de adaptación al entorno que aunque condicionen los usos autorizados en estos terrenos, sin embargo no supongan un gravamen excesivo o no debidamente justificado sobre los mismos.

D. Los valores culturales, históricos, arqueológicos y científicos.

Aunque el artículo 13 del TRLS2015 enumera los valores a proteger en suelo rural de forma diferenciada, como ya se ha apuntado anteriormente para el caso de los valores ambientales y paisajísticos, podemos establecer una evidente conexión entre algunos de ellos, debido a que todo elemento con valor

histórico existente en un ámbito de suelo rural lleva consigo un evidente carácter cultural; como por otra parte en la mayoría de los casos, los valores culturales apreciados en terrenos no urbanos deben contar con un elemento histórico que coadyuve a la apreciación de su necesidad de protección. Ni que decir tiene que los valores arqueológicos cuentan con un carácter cultural, histórico y científico innegable, por lo que podemos concluir que esta relación de elementos a proteger especialmente presenta una conexión en sus principios fundamentales que permite realizar sobre ellos un tratamiento conjunto⁵⁷¹.

Todo lo anterior, además, debe apreciarse bajo el prisma de la interrelación que los valores patrimoniales, naturales o artificiales (culturales) presentan con el valor paisajístico, como ya se ha analizado en el punto anterior. Como al efecto afirman ALONSO y JIMÉNEZ-BLANCO⁵⁷², para el legislador el concepto de patrimonio histórico español encuadra todo lo inherente la españolidad de los bienes y elementos que conforman la identidad cultural e histórica del pueblo español. Con objeto de salvaguardar esa identidad histórica y cultural se articulan las distintas medidas previstas en la normativa para proteger esos bienes y elementos, lo que inevitablemente requiere su consideración a efectos de la planificación del territorio en el que se localizan.

En consecuencia con esta afirmación, la exigencia de incluir los valores culturales, históricos, arqueológicos y científicos identificados en suelo no urbanizable en un régimen de especial protección, aparte de contenerse en la normativa estatal sobre suelo, se encuentra de forma generalizada en la normativa urbanística de las diferentes Comunidades Autónomas, como puede comprobarse sin ánimo de exhaustividad en los artículos 46.1 de la LOUA, 47.1.b) del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad

⁵⁷¹ De hecho, en la mayoría de normas urbanísticas autonómicas los valores de esta naturaleza se regulan de forma equivalente, como puede apreciarse en el artículo 43.1 puntos c) y e) de la LOUA.

⁵⁷² ALONSO, Alejandro y JIMÉNEZ-BLANCO, Gonzalo (2016).

Urbanística de Castilla-La Mancha, o el 11.b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

Sobre la importancia de la protección de los valores culturales o patrimoniales presentes en el territorio, GALINDO GONZÁLEZ y SABATÉ BEL⁵⁷³ declaran su capacidad de estructurar el propio ámbito territorial y fomentar su desarrollo, al exponer que en Europa encontramos cada vez más proyectos de parques industriales, mineros, agrícolas, fluviales, recorridos históricos, paisajes bélicos, parques arqueológicos o similares. Del análisis de los más significativos de estos proyectos podemos concluir que la gestión inteligente de los recursos patrimoniales supone, en variados y diversos territorios, uno de los factores clave para su desarrollo económico, porque atrae turismo e inversiones, genera ámbitos de actividad y puestos de trabajo, pero fundamentalmente, porque refuerza la autoestima y cohesión de la comunidad. Algunas de las iniciativas más recientes y exitosas de ordenación territorial evidencian el interés de esta nueva aproximación y contemplan las premisas básicas de identificar los recursos de mayor interés y ofrecer una interpretación estructurada y atractiva de ellos, narrar una historia capaz de atraer visitas e inversiones, descubrir oportunidades de actividad y áreas de proyecto y, en definitiva, situar el territorio en condiciones de iniciar un nuevo impulso de desarrollo económico.

Esta realidad, aparte de requerir la protección de los bienes en los que se aprecien valores culturales o patrimoniales inherentes, reclama la necesidad de contar con una atención específica y preponderante por parte de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, estableciendo en ellos los criterios y las medidas que garanticen su correcta conservación y, conforme a sus posibilidades y aptitudes, su puesta en valor en beneficio de la comunidad.

⁵⁷³ GALINDO GONZÁLEZ, Julián y SABATÉ BEL, Joaquín (2009, págs. 26 y 27).

1. La normativa española sobre patrimonio histórico.

La normativa sectorial aplicable, que determinará el régimen al que deben adaptarse los usos permitidos en el suelo en el que se identifiquen estos valores, según dispone la normativa estatal sobre suelo, se contiene en lo que respecta al Estado fundamentalmente en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español⁵⁷⁴ (LPHE), que en su artículo primero hace referencia a los inmuebles y otros bienes que lo integran, entre los que también forman parte el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico. Con esta descripción la norma estatal afirma la procedencia de que determinados elementos patrimoniales y sitios naturales⁵⁷⁵ puedan ser considerados parte del patrimonio histórico en función de sus valores inherentes. En relación con esta definición legal, es preciso hacer referencia al concepto de Bien de Interés Cultural (BIC), categoría jurídica en la que, conforme a los artículos 9 y siguientes de la LPHE, un determinado bien material o inmaterial ostenta una singular protección y tutela al ser declarado en tal condición por la propia ley o mediante resolución de forma individualizada.

A los efectos que nos interesan particularmente en el presente trabajo, debemos referirnos al artículo 11.2 en el que se dispone que la resolución del expediente que declare un Bien de Interés Cultural deberá describirlo claramente, lo que en el caso de inmuebles debe conllevar la delimitación del entorno afectado por la declaración y, en su caso, la definición y enumeración de las partes integrantes, las pertenencias y los accesorios comprendidos en la declaración. Esta afirmación legal determina que el entorno protegido por un BIC forma parte integrante del mismo, lo que incidirá en la consideración del

⁵⁷⁴ BOE núm. 155, de 29 de junio de 1985.

⁵⁷⁵ Evidentemente, el supuesto tipo de esta consideración es el configurado por la presencia de un elemento patrimonial en un entorno natural, lo que determinaría su consideración conjunta a efectos de la planificación de su ámbito territorial.

suelo en el que se localice, al encontrarse sometido al mismo régimen de protección atribuible al elemento patrimonial que fundamentó su declaración⁵⁷⁶.

Esta afirmación ha de ponerse en relación con la exigencia contenida en el posterior artículo 17, que hace referencia expresa a los BIC del tipo “conjuntos históricos”, requiriendo que en su proceso de declaración se consideren sus relaciones con el área territorial al que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y parajes naturales que conformen su entorno. Aunque esta exigencia se predica expresamente para un tipo concreto de BIC, debido a su especial configuración de posible dispersión geográfica, de facto puede extenderse a los otros tipos regulados en la LPHE, al incluir en el proceso de delimitación de su entorno las necesarias referencias a las zonas anexas al elemento protegido y la justificación de su carácter accesorio al mismo.

Pero la vinculación primordial que los BIC presentan sobre el planeamiento de los lugares en los que se ubican se contiene en los artículos 20 y 21 de la propia LPHE, en los que se recogen las exigencias que su declaración representa para el planeamiento urbanístico de los correspondientes términos municipales. De este modo, el artículo 20 establece para los Conjuntos y Sitios Históricos, así como para las Zonas Arqueológicas, la obligación de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro

⁵⁷⁶ La concreta definición del BIC vendrá determinada por su concreta naturaleza, distinguiendo la LPHE las siguientes categorías:

- Monumentos: aquellos bienes inmuebles que constituyen realizaciones arquitectónicas o de ingeniería, u obras de escultura colosal siempre que tengan interés histórico, artístico, científico o social.
- Jardín Histórico: espacio delimitado, producto de la ordenación por el hombre de elementos naturales, a veces complementado con estructuras de fábrica, y estimado de interés en función de su origen o pasado histórico o de sus valores estéticos, sensoriales o botánicos.
- Conjunto Histórico: agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad. Asimismo, es Conjunto Histórico cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna esas mismas características y pueda ser claramente delimitado.
- Sitio Histórico: lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico.
- Zona Arqueológica: lugar o paraje natural donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas territoriales españolas.

instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística, con el informe favorable de la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados. Como afirma ALEGRE ÁVILA⁵⁷⁷ esta exigencia determina que las previsiones de la Ley se configuren como mero marco delimitador de la regulación que los concretos Planes Especiales pueden albergar, constriñendo su funcionalidad a la labor de erigirse en soporte de las prescripciones, previsiones de planeamiento y prohibiciones que aseguren la identidad del elemento a cuyo servicio se orienta la declaración de Bien de Interés Cultural.

Con este requisito la norma estatal reclama la introducción de un elemento de protección expreso para el BIC declarado, asegurándose de este modo la garantía de su salvaguarda ante posibles contradicciones con lo establecido en los instrumentos de planeamiento vigentes. Esta realidad se demuestra con la exigencia de autorización previa para otorgar licencias urbanísticas en los lugares calificados como BIC en tanto que no se apruebe el instrumento de planeamiento específico para el elemento protegido y que, por este motivo, cesa en el momento en que entre en vigor, todo ello debido a que mediante la aplicación de las directrices del nuevo planeamiento se entiende asegurada la protección requerida para el BIC declarado.

Según afirma ANGUITA CANTERO⁵⁷⁸, mediante la introducción del planeamiento en los ámbitos de protección de los bienes culturales el legislador trata de resolver el problema de la concurrencia competencial sobre la materia, armonizando su desarrollo mediante el establecimiento de la medida precautoria de otorgar a la Administración Autonómica la potestad de emitir informe vinculante en tanto que se formule el preceptivo Plan Especial sobre el entorno patrimonial protegido, momento a partir del cual la competencia pasa a ser asumida directa y exclusivamente por la Administración Local correspondiente.

⁵⁷⁷ ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (2015, págs. 232 y ss.).

⁵⁷⁸ ANGUITA CANTERO, Ricardo (2009, pág. 225).

Por su parte, el artículo 21 determina para el supuesto de los Conjuntos Históricos la necesidad de que el planeamiento realice su catalogación, según lo dispuesto en la legislación urbanística, de los elementos unitarios que conforman el BIC tanto inmuebles edificados como espacios libres exteriores o interiores, u otras estructuras significativas, así como de los componentes naturales que lo puedan acompañar, definiendo los tipos de intervención posible.

Por lo que respecta al régimen de la autorización de usos sobre los elementos patrimoniales declarados BIC recogido en la LPHE, incluye la necesidad de someter igualmente la concesión de licencias a la previa autorización de la Administración competente en materia de protección cultural⁵⁷⁹, salvo en los casos en los que el planeamiento específico haya moldeado su régimen de utilización, a lo que hay que añadir el especial régimen sancionador que se contiene en el Título IX de la Ley para reaccionar frente a las infracciones cometidas, siempre que la actuación no fuera considerada expresamente como ilícito penal.

Además de todo lo expuesto, cabe añadir que las Comunidades Autónomas en uso de sus competencias han aprobado su propia normativa sobre patrimonio histórico en desarrollo de la estatal, en la que establecen sus propios medios de identificar, catalogar y proteger los bienes materiales e inmateriales que requieren un régimen jurídico singularizado que garantice su conservación⁵⁸⁰. Por ejemplo, la citada Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía⁵⁸¹, recoge la regulación de los diversos elementos que pueden formar parte del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, así

⁵⁷⁹ Cfr. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María (2010, pág. 131).

⁵⁸⁰ Sobre este punto, es preciso indicar que el artículo 11 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, establece que corresponde al Ministerio de Cultura tramitar los expedientes para declarar de interés cultural los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración General del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional, en tanto que corresponderán a las Comunidades Autónomas la declaración de interés cultural de los restantes bienes del Patrimonio Histórico Español, cuya tramitación se regirá por su propia normativa.

⁵⁸¹ BOJA núm. 248, de 19 diciembre de 2007.

como la tramitación precisa para ello y los efectos que produce su inscripción. En este caso, se establece la relación de bienes inmuebles que pueden ser declarados BIC con arreglo a la normativa andaluza⁵⁸² (art. 25), haciendo igualmente referencia a la declaración y delimitación de su entorno, formado por aquellos inmuebles y espacios cuya alteración pudiera afectar a los valores propios del bien de que se trate, a su contemplación, apreciación o estudio, pudiendo estar constituido tanto por los inmuebles colindantes inmediatos, como por los no colindantes o alejados (art. 28).

Como no podría ser de otro modo, la norma andaluza también hace referencia a la incidencia que sobre el planeamiento territorial o urbanístico presenta la declaración de un bien como integrante del patrimonio histórico de la Comunidad Autónoma, al indicar su artículo 29.1 que:

“Los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, así como los planes o programas sectoriales que incidan sobre bienes integrantes del Patrimonio Histórico identificarán, en función de sus determinaciones y a la escala que corresponda, los elementos patrimoniales y establecerán una ordenación compatible con la protección de sus valores y su disfrute colectivo. En el caso de planes urbanísticos, los elementos patrimoniales se integrarán en el catálogo urbanístico”.

Además de esta previsión, realizada para los casos en que la planificación se realice de forma posterior a la inclusión de los bienes en el Catálogo General de Patrimonio Histórico Andaluz, la norma contiene las previsiones de adaptación para los supuestos contrarios, en los que se ha de adaptar el planeamiento en vigor a la nueva exigencia de los entornos a proteger. Para

⁵⁸² Distinguiendo entre: Monumentos, Conjuntos Históricos, Jardines Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial y Zonas Patrimoniales. Esta enumeración supone una equiparación a los supuestos recogidos en la normativa estatal, con la introducción de las tres especialidades finales, que se definen como: a) Lugares de Interés Etnológico, aquellos parajes, espacios, construcciones o instalaciones vinculados a formas de vida, cultura, actividades y modos de producción propios del pueblo andaluz, que merezcan ser preservados por su relevante valor etnológico; b) Lugares de Interés Industrial, aquellos parajes, espacios, construcciones o instalaciones vinculados a modos de extracción, producción, comercialización, transporte o equipamiento que merezcan ser preservados por su relevante valor industrial, técnico o científico y c) Zonas Patrimoniales, aquellos territorios o espacios que constituyen un conjunto patrimonial, diverso y complementario, integrado por bienes diacrónicos representativos de la evolución humana, que poseen un valor de uso y disfrute para la colectividad y, en su caso, valores paisajísticos y ambientales.

ello, el artículo 30 introduce la obligación de adecuar el planeamiento urbanístico a las necesidades de protección de tales bienes en el plazo de dos años, mediante la aprobación de las innovaciones que fueran procedentes. En dicha adaptación del planeamiento se deberán recoger las medidas de protección que establece la propia normativa, incluyendo las relativas a la zonificación de los elementos protegidos y su concreta regulación de usos, afectando a la delimitación de los ámbitos de suelo no urbanizable del planeamiento vigente.

En el resto de Comunidades Autónomas podemos encontrar regulaciones sobre patrimonio histórico y cultural de carácter similar a la andaluza⁵⁸³, como es el caso de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha⁵⁸⁴, en el que se establecen como figuras de protección específicas, aparte de los BIC regulados por su normativa, los bienes de interés patrimonial y elementos de interés patrimonial. La propia norma establece la obligación de que la Consejería competente en materia de Patrimonio Cultural emita informe vinculante en los procedimientos de aprobación, modificación y revisión de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. También podemos citar la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid⁵⁸⁵, la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias⁵⁸⁶ o la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés⁵⁸⁷.

Esta equiparación que en términos generales realiza la normativa vigente sobre los elementos patrimoniales y el territorio en el que se ubican, ha derivado en que autores como CASTILLO RUIZ⁵⁸⁸ hagan referencia al término “patrimonio territorial”, definido como el producto de la conversión del espacio físico en objeto patrimonial mediante la fusión de las masas patrimoniales tanto

⁵⁸³ Cfr. ANGUITA CANTERO, Ricardo (2009).

⁵⁸⁴ Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 100, de 24 de mayo de 2013.

⁵⁸⁵ Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 144, de 19 de junio de 2013.

⁵⁸⁶ Boletín Oficial de las Islas Canarias núm. 36, de 24 de marzo de 1999.

⁵⁸⁷ Boletín Oficial de Aragón núm. 36, de 29 de marzo de 1999.

⁵⁸⁸ CASTILLO RUIZ, José (2009, págs. 36 y ss.).

naturales como culturales. Mediante la formulación de este concepto, se afirma el reconocimiento de los valores culturales, históricos y naturales que ostenta el territorio y que le otorgan su condición patrimonial, pasando a considerarse como un elemento singular vinculado a la sociedad en la que se localiza. Esta consideración del territorio como elemento patrimonial ha de tener su reflejo en los procesos de planificación y ordenación, que deben reconocer esta cualidad a los espacios en los que se identifiquen elementos patrimoniales y, en consecuencia, establecer un régimen jurídico singular y adecuado a sus especiales condiciones.

2. Especial referencia a las Zonas Arqueológicas.

La singularidad de las Zonas Arqueológicas deriva de su condición de elemento patrimonial que reúne en un mismo ámbito todos los valores aludidos en el presente epígrafe, ya que indudablemente en un yacimiento arqueológico concurren valores culturales, históricos, científicos y, evidentemente, arqueológicos. A esta consideración cabe añadir la creciente importancia que los descubrimientos de esta naturaleza han venido asumiendo en la actualidad, no solo por la comunidad científica sino en general por la propia sociedad contemporánea, lo que ha motivado que en la normativa vigente sobre patrimonio histórico se traten de forma específica los elementos de naturaleza arqueológica que puedan identificarse en el territorio, exigiendo específicamente su protección singular⁵⁸⁹.

En la LPHE se contiene la regulación específica del patrimonio arqueológico en su Título V, en el que se define como el conjunto de bienes muebles o inmuebles de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en el mar territorial o en la plataforma continental, incluidos los elementos geológicos y paleontológicos relacionados

⁵⁸⁹ Cfr. BARRACA DE RAMOS, Pilar (1994) y BARREDA BARBERÁ, Juan (2008, págs. 243-245).

con la historia del hombre y sus orígenes y antecedentes (art. 40.1)⁵⁹⁰. El estudio o investigación de los elementos arqueológicos puede realizarse mediante excavaciones (lo que conlleva la remoción de la superficie del terreno en el que se encuentran) o mediante prospecciones (exploraciones sin remoción de la superficie del terreno). Toda excavación o prospección arqueológica deberá ser expresamente autorizada por la Administración competente, que deberá comprobar que los trabajos sean planteados y desarrollados conforme a un programa detallado y coherente, presidido por los requisitos de conveniencia, profesionalidad e interés científico. Los objetos y restos materiales que posean los valores que son propios del Patrimonio Histórico Español y sean descubiertos como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra u obras de cualquier índole o por azar, se consideran en todo caso bienes de dominio público.

Estas características confieren a los yacimientos arqueológicos la importancia capital que la normativa estatal les otorga expresamente y que es objeto de desarrollo por la normativa autonómica. Por ejemplo, la normativa andaluza a la que se ha hecho referencia anteriormente añade a la regulación estatal la consideración de la zona de servidumbre arqueológica, formada por aquellos espacios claramente delimitados en los que se presume fundadamente la existencia de restos arqueológicos de interés y se considere necesario adoptar medidas precautorias. Esta zona de servidumbre será declarada por la Consejería competente, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo que incluye una fase de información pública y posterior publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. La realización de obras de edificación o cualquiera otra actuación que lleve aparejada la remoción de terrenos localizados en zonas de servidumbre arqueológica se deberá notificar a la Consejería competente que podrá ordenar, en su caso, la realización de catas o prospecciones arqueológicas previas a la ejecución de las actuaciones proyectadas.

⁵⁹⁰ “Quedan declarados Bienes de Interés Cultural por ministerio de esta Ley las cuevas, abrigos y lugares que contengan manifestaciones de arte rupestre” (art. 40.2).

Como indican RUIZ DEL ÁRBOL, SÁNCHEZ PALENCIA y LÓPEZ JIMÉNEZ⁵⁹¹, están tomando cada vez más pujanza en el marco de las estrategias de planificación territorial los conceptos de paisaje y parque cultural, con el objeto de la valorización del patrimonio arqueológico, iniciado mediante las ideas sobre la "musealización" de los yacimientos arqueológicos que han dado paso a una preocupación por dotar al patrimonio arqueológico de una mayor dimensión espacial y temporal. Fruto de este cambio es el aumento en España de las zonas arqueológicas como figuras de protección del patrimonio o la creación de parques culturales como forma de valorar el patrimonio arqueológico.

En relación con estos cambios se han producido transformaciones y nuevos desarrollos de medidas para la protección del patrimonio, tanto en su gestión como en su puesta en valor. En este contexto, los citados autores entienden que los arqueólogos son los responsables de hacer efectiva la cooperación con los planificadores de forma que se asegure una protección, valoración y difusión eficaces, dado que el patrimonio es considerado como un recurso explotable económicamente cuya rentabilidad debe ser abordada en sentido cultural, económico y turístico, con el objeto que se convierta en un útil para el desarrollo de ciertas regiones en las que puede incluso llegar a ser el recurso más importante.

En la misma línea, FERNÁNDEZ CACHO⁵⁹² sostiene que el patrimonio arqueológico puede suponer un medio de desarrollo económico de zonas en las que se localicen yacimientos de alto valor científico o cultural, si bien la inversión pública en su puesta en valor y mantenimiento es difícilmente cuantificable bajo criterios de recuperación conforme a criterios de mercado. En todo caso, la autora expone tres aspectos que pueden ser analizados para evaluar su verdadera incidencia en el desarrollo económico y social, que son la creación de un nuevo sector como es el turismo cultural, el desarrollo de

⁵⁹¹ RUIZ DEL ÁRBOL, María; SÁNCHEZ PALENCIA, F. Javier y LÓPEZ JIMÉNEZ, Óscar (2001).

⁵⁹² FERNÁNDEZ CACHO, Silvia (2006, págs. 433-440).

artesanías tradicionales y la innovación. En todo caso, concluye la autora⁵⁹³, sean económicos, sociales o una mezcla de ambos, los beneficios que el patrimonio histórico aporta al conjunto de la sociedad no se corresponden con la pretensión de preservarlos bajo criterios mínimos y difícilmente justificables.

En consonancia con lo anterior cabe indicar que, con arreglo a la normativa estatal sobre patrimonio histórico, no todo yacimiento arqueológico identificado exige la adaptación del planeamiento para reflejar su especial protección, debido a que para ello deberá ser previamente declarado BIC como Zona Arqueológica, aunque de hecho se apliquen sobre la zona afectada las medidas precautorias impuestas por la normativa vigente, como es el caso de la servidumbre recogida en la regulación andaluza antes expuesta. En sentido contrario, la adaptación del planeamiento se exige de forma expresa para el caso de que el yacimiento sea declarado BIC, conforme se determina en el artículo 20 de la LPHE.

Sin embargo, esta afirmación ha de ser matizada conforme a la expresa opción que la normativa urbanística con carácter general otorga al planificador para que delimite una zona de especial protección del suelo en ámbitos en los que existan indicios razonados de la existencia de elementos de valor arqueológico, lo que determinará el establecimiento de un régimen jurídico con evidentes elementos de restricción de usos, al menos hasta que las actuaciones propuestas no hayan superado un análisis del subsuelo de carácter preventivo en el que se descarte la verdadera existencia de los bienes o restos con valor arqueológico. Esta situación, descrita como la del valor cultural en situación expectante, puede presentarse en la práctica en diversas formas que requerirán la adopción de medidas de distinto alcance, en función de que los elementos arqueológicos hayan sido o no efectivamente localizados.

En el caso de que los elementos de valor arqueológico hayan sido localizados la posibilidad (e incluso necesidad) de adoptar medidas precautorias es,

⁵⁹³ Citando expresamente a QUILICI.

evidentemente, mucho más plausible, debido a que la identificación de los terrenos concretos en los que se encuentren los bienes o restos determina la indudable competencia de la Administración para establecer las medidas preventivas correspondientes incluidas las posibles servidumbres adicionales como en el caso de Andalucía. No obstante, estas medidas se deben limitar al establecimiento de protocolos de actuación preventivos, exigidos para poder verificar la efectiva presencia de los bienes arqueológicos con anterioridad a la realización de actuaciones que pudieran afectar a su integridad, así como dificultar o impedir el acceso futuro a los mismos. Por el contrario, la adopción de medidas más restrictivas como es el establecimiento de un ámbito de protección individualizado, con un específico régimen de restricción de usos autorizables, requerirá la efectiva adaptación del planeamiento vigente o la tramitación del instrumento específico que fuera procedente⁵⁹⁴.

Todas estas medidas de protección administrativa de los elementos con valor arqueológico, incluida la propia declaración del yacimiento como BIC, se encuentran sometidas al sistema procedimental arbitrado por la normativa vigente, con su inseparable fase de información pública y de presentación de alegaciones por parte los posibles interesados en el proceso, en garantía del cumplimiento del principio de seguridad jurídica exigible de toda actuación de los poderes públicos. De este modo, la absoluta certeza de la existencia de los bienes o restos arqueológicos no impide que los procesos de declaración del yacimiento como BIC se sometan al ordenamiento jurídico vigente, lo que puede retrasar o condicionar la adaptación del planeamiento vigente a la nueva realidad, como puede apreciarse en la STSJ de Canarias de 29 de abril de 2004 (Sede de Santa Cruz de Tenerife, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 1093/2000. Ponente MORENO-LUQUE CASARIEGO, EDJ 2004/132694), en la que se determina la caducidad del expediente de declaración de BIC de la Zona Arqueológica de Rasca, lo que produce la imposibilidad de la entrada en vigor de la Resolución de la Consejería Insular del Cabildo de Tenerife por el que se establecía la declaración de BIC. La

⁵⁹⁴ Cfr. ARRANZ MARINA, Teófilo (2009).

propia Sala establece la improcedencia de la declaración por el defecto procesal apreciado y, en definitiva, la no validez de la delimitación de la zona afectada por el yacimiento arqueológico, cuyo reconocimiento oficial debe realizarse mediante un nuevo procedimiento administrativo con todas las garantías procesales para los afectados⁵⁹⁵.

Por otra parte, esta realidad común con el resto de elementos generadores de ámbitos de especial protección del suelo, presenta en el caso de los yacimientos arqueológicos una singularidad derivada de la propia identificación de los elementos a proteger, o más concretamente, de su localización por lo general oculta y desconocida (al menos en su ubicación exacta) hasta que los elementos arqueológicos son descubiertos, como es la dificultad de delimitar las zonas del territorio en las que se ubiquen los yacimientos hasta que puedan determinarse con cierta seguridad sus contornos aproximados. Si la delimitación de la zona arqueológica se encuentra en un estado muy primario, como es el aquel en el que se conocen referencias históricas pero no se ha hallado ninguna evidencia material del yacimiento, el planificador tendrá muy difícil establecer una zona de protección especial sobre esta única consideración, debido a que la ausencia de certeza material de la ubicación exacta de los elementos impedirá, en la mayoría de los casos, el establecimiento de un régimen de protección singularizado para los terrenos en los que se presuma la localización del yacimiento con la correspondiente restricción de usos autorizables, al faltar el elemento justificante de la especial protección que determine la prevalencia del interés general frente al interés particular de los propietarios afectados, lo que obligará a la Administración competente a adoptar en todo caso medidas precautorias de ejecución previa ante los actos que pudieran afectar a los elementos que pudieran estar ocultos en el subsuelo del territorio⁵⁹⁶.

⁵⁹⁵ En esta Sentencia la Sala dispone expresamente: *“Otro tanto podríamos decir de las cuestiones planteadas de fondo, tales como la delimitación de la zona de propiedad del recurrente como área afectada; pues si se inicia nuevamente el expediente, habrá de volver a dictaminarse con todas sus garantías, y no convertirse en una mera reproducción de todo lo actuado con anterioridad a la fecha de caducidad”*.

⁵⁹⁶ Es evidente que en los supuestos en los que se tengan mayores referencias sobre la posible existencia de un yacimiento arqueológico las posibilidades de justificar la zona de especial

Pero incluso en el caso de que el yacimiento arqueológico ya haya sido descubierto, la justificación de la delimitación de su contorno debe adecuarse a la realidad de los elementos efectivamente encontrados y las posibilidades de extensión del yacimiento sobre los terrenos colindantes, lo que supondrá la necesidad de justificar la delimitación exacta del terreno afectado así como de las posibles zonas de servidumbre que pudieran establecerse. Esta exhaustividad en la delimitación del yacimiento es exigible de los ámbitos definidos por el propio planeamiento, pero puede extenderse al proceso administrativo por el que se declare la zona como BIC, ya que como indica expresamente citada sentencia del TSJ de Canarias en su FD 5º:

“...hemos de destacar un incorrecto proceder en el aspecto técnico, respecto de la correcta delimitación de los yacimientos en relación al terreno o perímetro que se trata de delimitar como zona de interés arqueológico, que debe llevar aparejado una nueva revisión técnica de este aspecto fundamental. Pero en particular, el hecho de que según la disposición técnica del informe, solo un yacimiento afecte a una de las parcelas integrantes de los terrenos del recurrente, deja en evidencia el criterio de oportunidad seguido por la administración, que tendría que justificar de forma exhaustiva el motivo de porqué, ante tan escasa afectación, declara intervenidas tal cantidad de terreno privado, ya que de no hacerlo así estaríamos ante una actuación arbitraria que implicaría una expropiación encubierta, y por ello sería igualmente estimable el presente recurso”.

Sobre la propia delimitación de la zona arqueológica y su entorno, se ha planteado igualmente la efectividad de la inclusión de las zonas anexas como elementos de protección tanto material como visual, consideración derivada no solo de la definición del yacimiento como bien protegido en cuanto a su carácter arqueológico, sino en conjunción con otros valores que pueden incluirse en la zona delimitada como es el del paisaje del entorno a proteger.

protección aumentan, tanto por poder establecer su delimitación con los estudios históricos que sustenten la expectativa de los posibles descubrimientos, como por la posibilidad de invocar otros valores anexas que pudieran fundamentar por sí solos esta declaración. A esta posibilidad se añade la propia configuración del régimen de especial protección, que puede amortiguarse en función de la efectiva identificación del yacimiento arqueológico, autorizando entre tanto un régimen de usos que no limite en exceso los intereses de los titulares afectados, lo que requerirá una labor del planificador muy meticulosa, no solo en la identificación de la zona afectada, sino en mayor medida en la regulación transitoria de los usos autorizados y autorizables sobre el terreno, y todo ello, por descontado, sometido a la posible impugnación por parte de los posibles afectados por las medidas preventivas adoptadas.

Esta cuestión ha sido avalada por resoluciones judiciales como la STSJ de la Región de Murcia de 5 de octubre de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 275/2010. Ponente URIS LLORET, EDJ 2012/242850)⁵⁹⁷, que entiende justificada la delimitación efectuada de una zona arqueológica en la que se incluyen los elementos que configuran su entorno de protección incluyendo su proyección visual.

Esta interpretación se establece en mérito a la consideración de las zonas arqueológicas como parte integrante del elenco de elementos de patrimonio cultural y, en cuanto a tales, susceptibles de configurar un conglomerado de valores a proteger en el entorno en el que se localizan junto con el elemento paisajístico concurrente, que determina la necesidad de incorporar a su puesta en valor la garantía de conservación del marco visual sobre el que se proyecta su percepción por los habitantes del territorio. De este modo los denominados paisajes arqueológicos configurarían una categoría específica de los ámbitos paisajísticos culturales, determinados por la presencia del elemento material de carácter patrimonial en la conformación del marco visual susceptible de protección, analizados de forma específica por autores como FERNÁNDEZ CACHO⁵⁹⁸.

En definitiva, podemos concluir esta reflexión sobre los elementos arqueológicos y su incidencia sobre la configuración de los ámbitos de especial protección del suelo, significando la singularidad que presentan los bienes alumbrados en los yacimientos existentes en el territorio, tanto en la vertiente de su delimitación espacial (en la que incide de forma muy acentuada la acreditación efectiva de la existencia de los elementos con valor arqueológico) como en la derivada de la definición de su ámbito de protección, en la que vienen a identificarse con el resto de elementos de naturaleza cultural e histórica, con la excepcionalidad que puede presentar la posible ampliación de las zonas afectadas por la presencia de otros bienes y elementos adicionales a los efectivamente encontrados en los yacimientos y, por consiguiente, su

⁵⁹⁷ Posteriormente confirmada por la STS de 27 octubre de 2014.

⁵⁹⁸ *Op. cit.* (2006, págs. 354-373).

concreta forma de establecer y justificar la imposición de medidas precautorias derivadas de esta posibilidad.

3. Los valores científicos.

La relación del artículo 13.2 del TRLS2015 contiene la referencia a los valores científicos como merecedores de la especial protección del suelo rural en el que se identifiquen, incluyéndolos por tanto dentro del elenco de elementos que pueden motivar la aplicación de un régimen de usos limitado para los terrenos en los que se aprecie su presencia, ya sea mediante determinación normativa previa o por su apreciación justificada por el poder planificador.

Si atendemos a lo establecido por la Real Academia Española de la Lengua, el término científico se define en su primera acepción como “perteneciente o relativo a la ciencia” y, a su vez, el término ciencia se define como “conjunto de conocimientos obtenidos mediante la observación y el razonamiento, sistemáticamente estructurados y de los que se deducen principios y leyes generales con capacidad predictiva y comprobables experimentalmente”. De estas definiciones podemos intentar esbozar una definición del valor científico que la normativa exige proteger en el suelo rural, que comprendería a los elementos que pueden generar un mayor conocimiento o evolución de cualquier ámbito de la actividad humana y cuya presencia en suelos no urbanizables determina la necesidad de evitar desvirtuar sus propiedades mediante la autorización de usos que pudieran alterar el estado natural del terreno.

Este intento de definición del valor científico al que hace referencia la normativa estatal sobre suelo expresa lo que, en base a un criterio racional de aplicación material de la terminología utilizada, parece pretender el legislador con la inclusión de este término en la relación de valores a proteger en el suelo rural, y que a grandes rasgos supone la necesidad de salvaguardar los terrenos

cuyas condiciones naturales permitan o faciliten la experimentación o puesta en práctica de actuaciones de cualquier ámbito que propicien una evolución de interés público y social. De esta artificiosa exposición se extrae una primera conclusión muy evidente, relativa a la necesidad de asociar el valor científico a un ámbito o aspecto concreto sobre el que realizar la evaluación o investigación y que, generalmente, se concreta en otro valor con el que forma un conjunto de elementos susceptibles de protección, al estilo de lo que se ha expuesto anteriormente para el caso de los valores paisajísticos.

Esta necesidad de asociación del valor científico con algún otro ámbito material supone que, a efectos meramente prácticos, la omisión de su alusión normativa no hubiera conllevado la inobservancia de su protección por el planificador territorial, y ello debido a que con carácter general la protección del elemento de contraste con el que va a venir delimitado el valor científico motivaría igualmente la necesidad de proceder a su protección específica. De hecho, si analizamos las diferentes normativas urbanísticas aprobadas por las Comunidades Autónomas podemos apreciar como varias de ellas no incluyen al término científico dentro de la relación de valores a proteger especialmente en el suelo no urbanizable o rural⁵⁹⁹, en tanto que otras sí optan por su inclusión en la regulación del régimen de esta clase de suelo⁶⁰⁰, sin que en ninguno de los casos pueda estimarse que los supuestos en los que procediera el carácter científico del suelo no obtenga una protección especial y razonable.

La apelación al valor científico como determinante de la especial protección del suelo ha sido corroborada por la jurisprudencia que ha entrado a analizar esta cuestión, como puede apreciarse en la STSJ de la Comunidad Valenciana de 11 de mayo de 2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 811/2010. Ponente MANGLANO SADA, EDJ 2005/94868), en la que se indica expresamente:

⁵⁹⁹ Como son los casos de Andalucía, Comunidad Valenciana o Galicia.

⁶⁰⁰ Como sucede en las normativas de Extremadura, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León o la Comunidad de Madrid.

“Frente a estas afirmaciones, sustentadas por el demandante con un Informe Pericial, vemos que el Decreto 78/2001, en su Preámbulo señala inicialmente que la Sierra de Irta es una alineación montañosa costera, acantilada hacia el mar, que contiene tramos excepcionalmente bien conservados de monte litoral y de costa alta entre calas, constituyendo un ejemplo singular de sierra mediterránea costera, ambiente especialmente valioso y amenazado a escala europea y de cuenca mediterránea, formada por dos alineaciones montañosas paralelas y que es un macizo calcáreo de edad jurásica y cretácica, intensamente fracturado en una serie de bloques fallados e inclinados, con una altitud media de 300 a 400 metros sobre el nivel del mar, cuyas cotas máximas están muy cercano a la costa sobre laderas con fuertes pendientes y desniveles. Proclama a continuación el notable valor científico y didáctico de su estructura geomorfológica y destaca la configuración, en contraste con el mar, de paisajes sumamente agrestes y singulares...”

Aunque sin citarlo expresamente, también se puede apreciar la estimación del valor científico en los suelos cuyo régimen de especial protección se analiza en la STSJ de la Comunidad de Madrid de 17 de abril de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 290/2011. Ponente GARCÍA ALONSO, EDJ 2013/65928), en la que se avala la aptitud del suelo protegido para la realización de actividades formativas y de práctica educativa, aunque con la plena observación de las limitaciones impuestas expresamente por el planeamiento aplicable.

De estas consideraciones podemos concluir que los valores científicos se presentan como elementos cualificadores de otros presentes en el territorio, de tal modo que añaden una consideración experimental o de análisis a la propia finalidad que se pretende con la protección del entorno, con el objeto de obtener conclusiones que propicien una mejora en las propias condiciones de los elementos sobre los que se proyecta la actuación científica, pudiendo referirse a ámbitos diversos tales como la mejora de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, de conservación de entornos arqueológicos, etc.

En definitiva, el elemento científico vendrá a suponer un reforzamiento de la decisión del planificador dirigida a proteger específicamente la zona de suelo rural, en base a que los valores inicialmente apreciados presentan un interés

adicional al de su mera conservación. Como ocurre en el resto de los valores analizados su concurrencia va a requerir la preceptiva justificación, cuestión que igualmente supondrá un diferente esfuerzo argumentativo en función del elemento de contraste sobre el que se aprecie la concurrencia del valor científico. Parece irrefutable esta concurrencia cuando nos encontremos ante valores arqueológicos o etnográficos presentes en suelos rurales, si bien al contrario, su proyección sobre otros valores como pueden ser los agropecuarios sin duda va a exigir una coherente motivación del interés científico que determine o refuerce la necesidad de protección especial del territorio.

E. Los denominados valores productivos o de naturaleza económica.

Como se indicó anteriormente, el TRLS2015 en su condición de norma estatal reguladora de los aspectos relativos al régimen del uso del suelo que no se atribuyen a las Comunidades Autónomas en virtud de la distribución competencial realizada por la Constitución Española, se limita a incluir en el párrafo segundo de su artículo 13.1 la relación de valores que pueden ser objeto de protección específica en el suelo rural por lo dispuesto en la legislación sectorial aplicable, relacionando expresamente a los ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos. No obstante, como también se ha apuntado, la competencia constitucional que actualmente ampara a las Comunidades Autónomas para asumir las competencias exclusivas sobre ordenación del territorio y urbanismo, determina que la propia normativa aprobada en cada ámbito territorial será la que establezca específicamente el elenco de valores por los que, en cada caso, se deberán delimitar las diferentes superficies de suelo rural que requieran un régimen específico de especial protección.

Aunque, con carácter general, las normativas urbanísticas emanadas por las diferentes Comunidades Autónomas reproducen en su regulación del suelo

rural o no urbanizable la relación de valores recogida por la norma estatal, igualmente se equiparan en la introducción de otros elementos adicionales a los anteriores, cuya identificación en el suelo no urbanizable puede (o cabe decir incluso que debe) determinar la inclusión de los terrenos afectados en ámbitos sujetos a un régimen de especial protección. En estos casos, la imposición de los valores concretos a identificar en el suelo no urbanizable no deriva de su regulación sectorial, sino de la propia normativa urbanística que define *motu proprio* los elementos que, junto con los anteriores, deben fundamentar al planificador para el establecimiento de zonas de especial protección en los ámbitos territoriales en los que se identifiquen. Debido a esta forma de definición del régimen de protección, de forma general será el propio planeamiento urbanístico el que genere el régimen singular establecido sobre estos territorios, al no venir derivado de determinaciones legales u otros instrumentos de planeamiento de naturaleza sectorial o, incluso, de ordenación territorial⁶⁰¹.

Dentro de este elenco de valores establecidos por las diferentes normativas urbanísticas, podemos destacar los valores “productivos” o de naturaleza económica, que pueden definirse como el conjunto de elementos asociados a la actividad productiva desarrollada en el suelo rural y que en virtud de la concurrencia de condiciones de distinto sesgo (carácter tradicional, especial productividad e incidencia social, transición de ámbitos urbanos y forestales, etc.), la normativa urbanística requiere la protección especial de los suelos en los que se localicen. Como en otros supuestos ya analizados, igualmente pueden incluirse estos elementos en ámbitos protegidos de carácter complejo, al localizarse estos valores productivos de forma conjunta con otros (como serían los ambientales, paisajísticos, culturales o históricos), lo que determinaría que la especial protección del territorio presente una naturaleza mixta, al venir derivada tanto de la normativa sectorial como de la propia planificación urbanística.

⁶⁰¹ Aunque esta afirmación presenta alguna excepción, como se recoge expresamente en la normativa urbanística gallega, a la que se hará referencia más adelante.

Con carácter general podemos apreciar que la mayoría de supuestos de estos valores económicos no suponen sino una especificación o superior cualificación de los usos tradicionales del suelo rural, tal y como establece el propio artículo 13.1 del TRLS2015 en su párrafo primero. Por lo tanto, de la consideración conjunta de lo dispuesto en la normativa estatal con las diferentes regulaciones autonómicas, se comprueba que estos valores a proteger en el suelo rural han de ser definidos como supuestos excepcionales de suelos destinados a usos tradicionales, en los que se acredita una especial intensidad, singularidad, interés social y económico o, en general, cualquier otra cualidad que determine la presencia de un interés social o utilidad pública determinantes de su especial protección.

Al igual que hemos visto en el caso de la normativa estatal sobre suelo, las diferentes normativas urbanísticas autonómicas recogen este tipo de valores de naturaleza económica haciendo referencia a los distintos ámbitos de actividad asociada tradicionalmente al medio rural, como puede apreciarse en la redacción del artículo 46.1.f) de la LOUA, que dispone: “...Considerarse necesaria la preservación de su carácter rural, atendidas las características del municipio, por razón de su valor, actual o potencial, agrícola, ganadero, forestal, cinegético o análogo.” o en el artículo 47.1.c) del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, que dispone: “...ser procedente su preservación del proceso urbanizador por tener valor agrícola, forestal o ganadero o por contar con riquezas naturales”⁶⁰².

No obstante, las citadas normas autonómicas difieren en la forma en la que se describen los elementos integrantes de estos valores productivos a proteger en

⁶⁰² También pueden citarse, sin ánimo de exhaustividad, los artículos 11.3 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura; 31 y siguientes de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia; 15.a) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; 108 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria; 16 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid; 26 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana; 33 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias y 83 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

el suelo rural o no urbanizable, existiendo supuestos en los que se opta por relacionar los elementos concretos como en el caso las normas citadas (aunque siempre manteniendo un criterio de no exhaustividad en su contenido), frente a otros en los que se utilizan expresiones generalizadoras para referirse a este tipo de valores, como es el caso de la normativa valenciana o la castellano-leonesa, que contienen expresiones como valores “productivos” o “agrológicos” con los que se pretende aglutinar a varios elementos cuyo nexo de conexión es la explotación de recursos de tradicional realización en el suelo rural.

Como ejemplo de normativa en la que la protección de los valores económicos se recoge de una forma más nítida y definida, suele citarse la normativa de las Islas Canarias, debido a que el artículo 34.b) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias⁶⁰³ establece expresamente como suelos protegidos los terrenos que precisen de protección de sus valores económicos, distinguiendo dentro de esta categoría general cuatro subcategorías, distinguiendo en primer lugar el suelo rústico de protección agraria (SRPAG), para la ordenación del aprovechamiento o del potencial agrícola, ganadero, piscícola, de pastoreo y otros aprovechamientos o usos compatibles; en segundo lugar, el suelo rústico de protección forestal (SRPF), para la ordenación del aprovechamiento y la explotación intensiva de recursos forestales, incluyendo la reforestación con igual finalidad; en tercer lugar, el suelo rústico de protección hidrológica (SRPH), para la protección de las cuencas, así como para la ordenación del aprovechamiento y la explotación de recursos hidrológicos, tanto en superficie como subterráneos, cuando no se categoricen como protección ambiental, garantizando en todo caso las necesidades hídricas de la zona; y finalmente, en cuarto lugar el suelo rústico de protección minera (SRPM), para la ordenación de la explotación de recursos minerales⁶⁰⁴.

⁶⁰³ Boletín Oficial de las Islas Canarias núm. 138, de 19 de julio de 2017.

⁶⁰⁴ Cfr. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María (2010, pág. 93).

1. Los valores agrícolas, ganaderos y forestales.

En los supuestos en los que la normativa apuesta por establecer una relación de este tipo de valores productivos en el suelo rural, con carácter general se hace referencia a los ámbitos agrícolas, ganaderos y forestales⁶⁰⁵, bien enunciados de esta forma o mediante la apelación a términos más genéricos como es el caso de “agrario” o “agropecuario”, con los que se pretende hacer referencia al núcleo fundamental de actividades económicas tradicionalmente localizadas en los entornos rurales, en función de su evidente y permanente conexión con el uso del suelo en su estado natural.

La consideración de estos usos en el suelo rural no presenta muchos ámbitos de discusión o controversia, puesto que nos encontramos ante los usos considerados como eminentemente característicos de la explotación del suelo no urbanizable y que, salvo supuestos muy concretos de restricciones singulares, suelen ser autorizados en los suelos rurales comunes y en los protegidos cuyo régimen no tenga por finalidad preservar elementos que impidan actuaciones productivas, debido a que se entiende que su actividad, realizada en condiciones normales, no conlleva afecciones que puedan derivar en la alteración física del terreno en su estado natural de forma significativa.

Siendo esta afirmación generalmente aceptada, sin embargo no es menos cierto que el ejercicio de estos usos tradicionales del suelo de forma irregular, no debidamente controlada e, incluso, adaptada a la legalidad pero de forma intensiva, puede generar impactos ambientales graves y muy acusados sobre el entorno rural de las explotaciones, como puede ser la pérdida de recursos hídricos, erosión y contaminación de los suelos, empobrecimiento del suelo en sus potencialidades agrarias y otros similares⁶⁰⁶. Pero, aun considerando la posibilidad de que se produzcan estas circunstancias adversas para los entornos rurales, normalmente la autorización de estas actuaciones productivas no suele requerir más control administrativo que el relativo a las cuestiones

⁶⁰⁵ La normativa canaria añade el término “piscícola” a esta relación.

⁶⁰⁶ Cfr. BARREDA BARBERÁ, Juan (2008, págs. 107-119).

sobre las que se entiende que puede haber una afección a los ecosistemas en los que se ubican, como pueden ser la adaptación de las construcciones a los respectivos entornos, la coherencia de los cultivos o aprovechamientos a las características del suelo o de la masa forestal, el control de los residuos generados por los diferentes tipos de explotaciones o, en general, cualesquiera otras cuestiones de naturaleza similar.

No obstante lo anterior, es preciso analizar la vertiente que presentan estos usos tradicionales del suelo rural en el que se desarrollan en su condición de valores económicos o productivos, y ello debido a que su tradicional asimilación al suelo no urbanizable puede conllevar que en la fase de planificación del territorio quepa plantearse la posibilidad de incluir los ámbitos espaciales en los que se desarrollen estos usos como suelos especialmente protegidos o, por el contrario, considerar su naturaleza como determinante de la configuración genérica de la categoría de suelo no urbanizable común del territorio objeto de planificación. Como ya se ha apuntado en ocasiones anteriores, la decisión adoptada en uno u otro caso por el planificador (y especialmente la que conlleve la delimitación de ámbitos de especial protección) requerirá la exposición de las consideraciones que se han tenido en cuenta y su motivación, todo ello debido a la incidencia que estas decisiones pueden suponer sobre los intereses de terceros.

a. La proyección económica de los valores forestales.

Comenzando por el caso del uso forestal del terreno, es indudable que su régimen jurídico vendrá asociado en muchas ocasiones al instrumento de protección que delimite el ámbito de monte o concentración forestal de naturaleza similar sobre el que se establezca, por lo que su situación solo se equiparará al del resto de valores productivos en los supuestos en los que este uso se aplique a ámbitos no previamente delimitados por normas o instrumentos sectoriales. Dicho de otro modo, en la mayoría de ocasiones los

aprovechamientos forestales se generan sobre ámbitos de masas arbóreas que por su densidad y valores naturales lo normal es que se integren en espacios naturales protegidos por normas o instrumentos vinculantes sobre la planificación urbanística, por lo que su equiparación con el resto de valores a los que nos estamos refiriendo se limitará a los ámbitos no previamente declarados como susceptibles de especial protección y en los que su consideración como tal no derivará de las condiciones especiales de los propios espacios forestales, sino de su vocación productiva, y ello debido a que si entendemos que la expresión forestal se refiere a las condiciones del entorno, su protección vendría encuadrada en los valores ambientales o naturales a los que se ha hecho referencia en los epígrafes anteriores.

Es evidente que un ámbito en el que se protejan los aprovechamientos forestales vendrá igualmente asociado a la protección de los propios valores de los elementos naturales sobre los que se extraen estos recursos, por lo que la anterior reflexión no deja de ser un ejemplo “de laboratorio”, debido a que en la práctica los ámbitos forestales protegidos por la planificación urbanística vendrán fundamentados sobre la identificación en el territorio de un conjunto de valores que motivarán su régimen jurídico singularizado, del mismo modo que hemos comprobado en otros supuestos de naturaleza similar. Aun así, pueden encontrarse algunos ejemplos de suelos especialmente protegidos directamente por sus aprovechamientos forestales, como es el caso de la legislación canaria, en la que se reconoce la categoría de suelo rústico de protección forestal, destinado a la ordenación del aprovechamiento y la explotación intensiva de recursos forestales, incluyendo la reforestación con igual finalidad, y que se encuadra dentro de los suelos protegidos por sus valores económicos que recoge la citada normativa insular. En estos casos, la operatividad de su establecimiento por el planificador territorial o urbanístico requerirá la justificación de la decisión adoptada, sobre la base de la necesidad

de proteger especialmente el valor forestal en su vertiente prioritariamente productiva⁶⁰⁷.

A modo de conclusión puede destacarse que la singularidad de los espacios protegidos derivada de la proyección económica de su uso forestal ha de ser considerada como un supuesto residual, aunque posible en la práctica, en los que determinadas zonas no consideradas específicamente por sus valores ambientales, sin embargo presenten una potencialidad productiva que requiera, por ejemplo, la limitación de otros usos alternativos frente a los exclusivamente forestales.

b. Los usos agropecuarios como elementos consustanciales al entorno rural.

A diferencia del anterior, el uso agropecuario del suelo (agrícola y ganadero, en general), es admitido y asumido de forma ordinaria como el correspondiente a su naturaleza rural, y ello debido a que su vinculación con este entorno se estima consustancial a su propia condición. Es más, como se ha apuntado, la característica que presentan es su propia asimilación al suelo rural en todas sus categorías, lo que supone que en los ámbitos en los que se entienda no procedente debe ser excluido de forma específica, ya que al contrario se tiende a estimar autorizable en todo caso.

A estos efectos, con respecto al uso ganadero cabe destacar la necesaria distinción entre el uso estabulado tradicional propiamente dicho, asociado a explotaciones de ganadería extensiva cuya finalidad es la producción de los

⁶⁰⁷ En el caso de la normativa gallega se contiene una suerte de régimen intermedio, al establecer un suelo de especial protección específicamente determinado por su alta productividad forestal, si bien su delimitación requiere que los terrenos afectados ostenten la consideración jurídica de montes vecinales en mano común o, en otro caso, constar en el catálogo oficial correspondiente del órgano que ostente la competencia sectorial en materia forestal.

recursos derivados de los animales de granja⁶⁰⁸ y, por otro lado, el uso ganadero industrial asociado a elementos de producción de animal para su consumo y que requiere un tratamiento a efectos de su posible implantación equiparable al del resto de explotaciones industriales que deben (o pueden) ubicarse en suelo no urbanizable, siempre que el régimen jurídico concreto aplicable al mismo no excluya el uso de este tipo de actuaciones industriales⁶⁰⁹. Esta realidad determina que, a efectos de su consideración como elemento de protección del territorio, el valor ganadero debe ser entendido de forma estricta, por lo que debe equipararse exclusivamente al señalado en primer lugar, conformado por el uso tradicional en cuanto a tal y que ROMERO JIMÉNEZ⁶¹⁰ denomina como uso ganadero natural.

Esta conclusión, formulada en sentido contrario, supone que no pueda estimarse como elemento determinante para fundamentar la especial protección del territorio el uso ganadero excepcional, representado por las industrias asociadas a la explotación intensiva, debido a que su configuración presentará un régimen evidentemente distinto del elemento tradicional que se pretende preservar⁶¹¹.

Por lo que respecta al uso agrícola, cabe apuntar que sin duda representa el factor tradicional de uso del suelo rural por antonomasia y es por ello por lo que su consideración como valor susceptible de especial protección debe ir acompañado de elementos que coadyuven a determinar la necesidad de otorgar a los suelos destinados a este uso de un régimen singularizado y de

⁶⁰⁸ Que conforme indica la exposición de motivos de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, su actividad debe entenderse respetuosa con el medio ambiente y el entorno natural en el que se localizan.

⁶⁰⁹ Aunque ciertamente en determinadas ocasiones es difícil establecer la línea divisoria entre un tipo de explotación ganadera y una industrial del sector ganadero, sobre todo en los casos en los que su producción presente elementos de ambas categorías. Desde una interpretación restrictiva basada en el principio de prudencia, parece lo más coherente atribuir a una explotación el carácter industrial en el caso de que presente alguna característica de este tipo, al exigir para su implantación una mayor rigurosidad administrativa.

⁶¹⁰ ROMERO JIMÉNEZ, Ginés (2016).

⁶¹¹ Que, en todo caso, podría considerarse en supuestos muy concretos como valor de naturaleza industrial que pudiera fundamentar un régimen de protección del suelo en el que se asiente, al estilo de lo que se ha referido en epígrafes anteriores sobre los ámbitos industriales protegidos por sus condiciones paisajísticas, culturales o históricas.

especial protección sobre el suelo rural común o genérico de cada territorio. Esta reflexión deriva en parte de la propia generalidad que este uso presenta para el suelo en situación rural (independientemente incluso de su clasificación urbanística), lo que conlleva la necesidad de apreciar elementos adicionales a la propia condición agraria para que se pueda justificar que un suelo ostente un régimen jurídico de especial protección, dada la incidencia que esta situación presenta para los intereses de sus titulares.

Por otro lado, la anterior afirmación también se desprende de la propia realidad del sector agrícola en la España actual, cuya incidencia en la economía nacional no representa más allá de un 6 ó 7 % del total de la actividad productiva, lo que ha llevado a autores como JORDANO FRAGA⁶¹² a cuestionar la atribución de un régimen de especial protección de un suelo no urbanizable por albergar usos agrícolas que en muchas ocasiones incluso han desaparecido, salvo que se acredite de forma fehaciente la singularidad e importancia del mismo o que, en el mismo territorio, coexistan otros valores en cuya conjunción pueda fundamentarse coherentemente esta singularidad en el régimen jurídico aplicable al terreno en el que se asienta una determinada actividad agraria.

No obstante, cabe añadir que esta infrautilización del suelo agrario español, con el consiguiente abandono de explotaciones agropecuarias, ha motivado en determinadas zonas del territorio nacional (sobre todo en la cornisa cantábrica) la introducción de normas de protección de suelo productivo de esta naturaleza, con el objetivo de fomentar la creación de “bancos de tierras” y “oficinas de intermediación”, lo que a juicio de MURUA MÚGICA, ASTORKIZA

⁶¹² JORDANO FRAGA, Jesús, en la ponencia realizada en el Seminario “La problemática en la normativa autonómica de las viviendas fuera de ordenación y la prestación de servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas”, organizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Delegación Territorial de Granada y celebrado en Málaga el día 5 de mayo de 2017. Puede accederse a la ponencia completa en el siguiente enlace: https://www.youtube.com/watch?time_continue=14&v=GMBhaT0oxQM (último acceso, 25 de agosto de 2018).

IKAZURIAGA y EGUÍA PEÑA⁶¹³ supone el reflejo de la preocupación existente en estas Comunidades Autónomas por el abandono de las explotaciones agrarias y el conjunto de efectos adversos que esta circunstancia produce en los entornos rurales, entre los que destaca sobremanera el de su despoblación.

Desde otro punto de vista, MORÁN ALONSO, SIMÓN ROJO y ZAZO MORATALLA⁶¹⁴ admitiendo la progresiva infravaloración que la actividad agraria presenta en la actividad productiva española, entre otras causas por el paulatino abandono de explotaciones agrarias (de forma muy acusada en los contornos de las grandes concentraciones urbanas), plantean la necesidad de promover la protección de los suelos agrarios principalmente en los ámbitos periurbanos, para lo que ponen como ejemplo algunas actuaciones desarrolladas en la Unión Europea. Para alcanzar este objetivo sostienen que la planificación debería proporcionar a estos espacios una gestión innovadora que, en primer lugar, sea capaz de poner en valor y reactivar la actividad agraria mediante la implantación de un modelo agrario europeo y que, en segundo lugar, contribuya a la preservación ambiental de un territorio antropizado, transformado a lo largo de la historia por una cultura agraria única, capaz de preservar su equilibrio socio-económico-ambiental.

Incluso existen posiciones que requieren el fomento de los usos agrarios del territorio en el marco de una actuación política ambiental de carácter integral. Como exponen NAVARRO GÓMEZ, LÓPEZ BAO y RUIZ SALGADO⁶¹⁵, la Estrategia de la Unión Europea sobre la Biodiversidad para 2020 reconoce el importante papel de la Política Agraria Común en su conservación, exigiendo una mayor contribución de usos tradicionales como son la agricultura y la silvicultura en el mantenimiento y mejora de la biodiversidad, dentro de los objetivos que se incluyen en la misma. En este sentido, los propios autores exponen que el abandono progresivo de cultivos es una de los problemas

⁶¹³ MURUA MÚGICA, Juan Ramón; ASTORKIZA IKAZURIAGA, Inmaculada y EGUÍA PEÑA, Begoña (2012, pág. 71).

⁶¹⁴ MORÁN ALONSO, Nerea; SIMÓN ROJO, Marian y ZAZO MORATALLA, Ana (2012, pág. 161).

⁶¹⁵ NAVARRO GÓMEZ, LÓPEZ BAO y RUIZ SALGADO, Antonio (2016, págs. 6 y ss.).

ambientales más importantes que presentan actualmente los Estados de la Unión Europea, situación que se pretende reconducir a través de las políticas comunitarias de fomento de cultivos ambiental y socialmente sostenibles.

Estas consideraciones, enfrentadas desde un punto de vista técnico-jurídico, responden sin embargo a una misma realidad consistente en la disminución de la importancia relativa que el sector agropecuario presenta para la economía productiva nacional, pero cuya incidencia sobre otros ámbitos y realidades de la sociedad de cada territorio puede motivar la adopción de medidas de diverso alcance. De este modo, en un ámbito dinámico cuya realidad económica y social no requiera al sector agrario como elemento determinante de la fijación de la población en el territorio, evidentemente parece totalmente improcedente someter el suelo agrario a especial protección, teniendo en cuenta que esto no significa en ningún caso su postulación inequívoca para ser objeto de un futuro desarrollo urbanizador y, por descontado, salvo que existan algunas condiciones o elementos cuya concreta cualificación requiera la efectiva implantación de un régimen jurídico individualizado.

Al contrario, en los casos en los que la rigidez de las estructuras rurales determine la necesidad de salvaguardar el entorno agrario como medida de alcance económico-social, se puede optar por la adopción de criterios de protección del suelo como actuación de naturaleza transversal, en los que se ponga el acento en la preservación del uso tradicional del suelo. Todo dependerá de las concretas circunstancias de cada caso, aunque ciertamente estos supuestos de especial protección parecen demandar una concurrencia de condiciones que sugieran la necesidad de establecer unos criterios de actuación que excederían del ámbito del planificador urbanístico, requiriendo cuando menos un análisis de alcance territorial para su implementación, como de hecho ocurre en normativas urbanísticas como la gallega, en la que la consideración del suelo no urbanizable de especial protección agropecuaria requiere la previa existencia de disposiciones o actos administrativos que delimiten los ámbitos especialmente protegidos, por lo que la discrecionalidad

del planificador urbanístico en este caso parece reducirse a los supuestos tasados en la norma⁶¹⁶.

No obstante, en el caso de la normativa canaria se establece expresamente la categoría de suelo rústico de protección agraria, destinado a la ordenación del aprovechamiento o del potencial agrícola, ganadero, piscícola, de pastoreo y otros usos compatibles, por lo que, al menos a priori, parece que en esta Comunidad Autónoma se faculta expresamente al planificador urbanístico para establecer ámbitos de suelo protegido en función únicamente de su potencialidad para el desarrollo de la actividad agropecuaria. En idéntica consideración, las normativas balear y vasca reconocen a los denominados suelos de “alto valor agrario” y “alto valor agrológico” respectivamente. En el caso de la normativa balear⁶¹⁷, se definen como los terrenos de suelo rústico con alto valor productivo constituidos por suelos que, por su fertilidad u otras características que elevan su potencial productivo, merecen ser conservados y reservados exclusivamente para el cultivo de alimentos y el aprovechamiento ganadero sostenibles, o presentan un potencial productivo moderado, pero contienen arbolado tradicional, bancales o disponibilidad de agua. En este caso la norma insular permite clasificar estos suelos como protegidos, si bien también se permite su consideración como suelos rurales de régimen común, en cuyo caso estas zonas de han de denominar como “áreas de interés agrario”⁶¹⁸.

En el caso de la normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la especialidad que presenta la consideración de estos terrenos determina que la omisión del informe a emitir por la Administración competente en esta materia, durante la tramitación de instrumentos de planificación en los que se vean

⁶¹⁶ El artículo 34.2.a) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, dispone expresamente: “...Suelo rústico de protección agropecuaria, constituido por los terrenos que hayan sido objeto de concentración parcelaria con resolución firme y los terrenos de alta productividad agropecuaria que sean delimitados en el catálogo oficial correspondiente por el órgano que ostente la competencia sectorial en materia agrícola o ganadera”.

⁶¹⁷ Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de las Islas Baleares (Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 18, de 19 de febrero de 2019).

⁶¹⁸ Art. 103 de la Ley 3/2019, de 31 de enero.

afectados este tipo de suelos, motiva su nulidad, tal y como ha declarado expresamente la STSJ del País Vasco de 12 de febrero de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 373/2015, FD 8º. Ponente RUIZ RUIZ, ECLI:ES:TSJPV:2018:896).

En un término medio se situarían normativas como la andaluza, que si bien no establece una categoría específica de especial protección para este tipo de valores, el carácter abierto de la formulación de sus tipos parece tolerar esta posibilidad siempre que se justifique adecuadamente; o la valenciana, que ha optado por proteger específicamente un tipo concreto de uso agrario mediante la aprobación de la reciente Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia⁶¹⁹, a cuya regulación se une la posterior Ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la Comunidad Valenciana⁶²⁰, que entre otros aspectos introduce medidas destinadas a la promoción de herramientas de gestión sectorial como el plan de actuación, que debe permitir sistematizar la planificación integral de las zonas de cultivo y el parque agrario, con el objeto fundamental de establecer una estrategia de defensa de los sistemas agrarios locales.

Como elemento susceptible de calibrar la excepcionalidad de un suelo agrario con el objeto de justificar su especial protección, GARCÍA ALVARADO alude al concepto de “capacidad potencial de uso agrícola”⁶²¹, definida como la cualidad o rasgo sintético determinante para la discriminación de áreas ambientales en cuanto a su aptitud para la producción agraria. Esta previsión de capacidad potencial de producción se establece mediante un sistema gradual, en el que se clasifica el suelo en una escala en cuya cúspide se sitúan los territorios a los se les otorga el calificativo de excelencia agrícola, degradando el resto de categorías de forma progresiva la consideración del tipo de cada suelo en su vertiente productiva⁶²². Debemos entender que será mediante un sistema de

⁶¹⁹ Diario Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 8252, de 12 de marzo de 2018.

⁶²⁰ BOE núm. 69, de 21 de marzo de 2019.

⁶²¹ GARCÍA ALVARADO, José María (2000, págs. 422-428).

⁶²² La graduación referida por el citado autor y desarrollada específicamente para el estudio de la Comunidad de Madrid, determina una configuración estratificada de los suelos en cinco

esta naturaleza como pueda fundamentarse por el planificador la atribución de elementos determinantes a un área concreta del territorio, para su consideración como suelos protegidos frente al resto de zonas en las que su uso principal sea el agrario, salvo que puedan invocarse otros elementos o características que puedan justificar tal consideración de forma singular.

Como también se ha apuntado anteriormente, la protección del suelo agrario puede (y de hecho en la mayoría de ocasiones así sucede en la práctica) venir determinada mediante la consideración combinada de las aptitudes agrarias del suelo, junto con otros factores o valores que resalten su excepcionalidad y, por esta realidad, coadyuven a justificar su especial protección. Al igual que se ha expuesto al analizar otros valores del suelo rural, en el caso del valor agrario o agropecuario se propugna la especial consideración de su vertiente paisajística, como sugieren PRADA LLORENTE, RIESCO CHUECA y HERRERO TEJEDOR⁶²³, poniendo de relieve la creciente importancia que ha alcanzado actualmente la protección de los elementos del paisaje rural, entre los que destacan expresamente tanto la trama de parcelación agropecuaria, conteniendo los mosaicos de cultivo o de gestión ganadera, que acompañados de sus modos de cerramiento que componen una malla sobre el territorio, como los equipamientos dispersos para la explotación del espacio o arquitecturas del territorio (pajares, corrales, apriscos, chozos, colmenares, palomares, etc.). Como en el resto de valores analizados, podemos determinar que será el valor que se considere preponderante por el planificador el que vendrá a delimitar la tipología concreta de protección que se otorgue al suelo, en función de los criterios que al efecto establezca la normativa aplicable.

categorías (A-E), estableciendo la excelencia agrícola para los territorios a los que se les atribuye la categoría A en función de un análisis de su capacidad productiva. No obstante, la propia escala gradual incluye a los suelos con mayor vocación ganadera o forestal en la clase D, concluyendo el propio autor que esta circunstancia solo refleja la menor aptitud del terreno para su roturación agrícola, pero no determina su consideración como valor para este otro tipo de usos, para los que puede ostentar un alto grado de valores naturales.

⁶²³ PRADA LLORENTE, Ester Isabel; RIESCO CHUECA, Pascual y HERRERO TEJEDOR, Tomás (2013).

A modo de ejemplo de esta combinación de los valores agropecuarios del suelo con los valores paisajísticos del entorno visual en el que se ubica, puede citarse la delimitación de la zonificación de suelos protegidos en el ámbito del Monumento Natural de Bandama, (Islas Canarias), analizada por la ya referida STS de 6 de noviembre de 2015, en el que se establece la categoría de suelo rústico de protección paisajística vitivinícola coincidente con la mayoría de las zonas de uso tradicional relacionadas con el cultivo de la vid, y con aquellas zonas en las que se pretende su fomento, aunque en la práctica existan implantados otros tipos de cultivos, .

Pero independientemente de las disquisiciones doctrinales sobre la procedencia de la protección especial del suelo por sus valores agrarios, lo cierto es que la jurisprudencia ha venido a reconocer expresamente la posibilidad de que el planificador asuma esta consideración, al entender que la voluntad del legislador es proteger especialmente los suelos en los que se identifique la presencia de estos valores de naturaleza productiva de forma especialmente sensible. De este modo, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 12 de junio de 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 729/2002. Ponente IRUELA JIMÉNEZ, EDJ 2006/363293) atribuye expresamente al suelo no urbanizable de protección agrícola la misma especialidad que el de protección ecológica frente al resto de suelo común, al entender que ambos tipos de especial protección producen el efecto de singularizar de forma efectiva su régimen jurídico frente al general del suelo rural del ámbito territorial analizado. En similares términos, la STS de 22 de junio de 2011 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 3207/2007. Ponente RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, EDJ 2011/131335) dispone expresamente en su FD 4º que hay que considerar en una interpretación amplia y acorde a la lógica de la categoría del suelo no urbanizable, que corresponde a las potestades de planeamiento preservar los terrenos y mantener su clasificación como suelo no urbanizable por su valor agrícola.

A su vez, en la reciente STSJ de Andalucía de 22 de enero de 2016 Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 1225/2014. Ponente GARCÍA DE LA ROSA, EDJ 2016/61921), que analiza la procedencia de la especial protección por razones de interés agrícola otorgada por diferentes instrumentos de ordenación territorial y urbanística aplicables sobre el mismo territorio, la Sala estudia la pretensión de desestimar la especial protección de un suelo por sus valores agrícolas ante la alegación de los recurrentes de que el terreno no presenta semejanzas con el colindante, declarado de especial protección por valores ambientales. En este caso, el FD 3º concluye que los motivos invocados para otorgar la especial protección al territorio no son semejantes al del territorio contiguo, dado que en tal caso no cabría distinción entre el régimen aplicable a cada suelo, como de hecho sucede en el supuesto analizado, sino que proceden de la consideración del terreno conforme a su propia condición natural.

Finalmente, desde otro punto de vista se ha de resaltar la ya apuntada exigencia jurisprudencial de que la especial protección del suelo se realice previa suficiente justificación, estimando en caso contrario la concurrencia de un supuesto de nulidad en la delimitación del suelo rural protegido. Como ejemplo de este último caso cabe destacar la STS de 13 de mayo de 2011 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 5044/2007. Ponente CALVO ROJAS EDJ 2011/79272), en la que se concluye que la delimitación de suelos especialmente protegidos por sus valores agrarios no se presenta debida y suficientemente justificada, por lo que procede determinar su condición de suelos no urbanizables de naturaleza común, y ello debido a que la finalidad de su caracterización como protegido no se estimaba procedente de los valores agrarios del suelo, sino de la conveniencia de excluirllos del proceso urbanizador. Del examen del material probatorio disponible la Sala concluye que la asignación de la protección en este específico caso no se encuentra respaldada por la concurrencia de valores agrícolas suficientes, sino que responde a la finalidad de preservarlos de desarrollos urbanos, habiendo quedado de manifiesto por el contrario el escaso valor agronómico de los terrenos.

Con estos ejemplos podemos concluir que la jurisprudencia estima la procedencia de que la ordenación territorial y/o urbanística pueda delimitar ámbitos de suelo rural especialmente protegidos por sus especiales valores agropecuarios, siempre que la normativa aplicable así lo habilite y, en todo caso, independientemente de que sobre el mismo territorio se aprecie la concurrencia de otros valores adicionales. No obstante, es preciso incidir que la procedencia de la especial protección debe venir fundamentada en algún criterio racional por el que esta consideración se entienda prevalente sobre los intereses de los terceros afectados, no solo por la propia incidencia que sobre los usos del suelo presenta el establecimiento de un régimen de especial protección sino, además, por la necesidad de acreditar fehacientemente la procedencia de la actuación administrativa, que aun sin negar la posibilidad de realizar esta actuación dentro de su facultad discrecional, requiere que la finalidad perseguida con la medida adoptada se sustente en una motivación coherente con la realidad física, social y económica del ámbito territorial en su conjunto.

2. Otros valores de naturaleza económica.

A los valores tradicionales del suelo rural a los que se ha hecho referencia en el punto anterior, se unen otra serie de elementos de indudable proyección económica que algunas normas urbanísticas incluyen dentro del concepto de valores que hemos denominado como productivos, cuya consideración deriva igualmente de su indudable asociación con el medio rural, pero que presentan como nexo común su no generalización como elementos susceptibles de motivar la especial protección del suelo en el que se identifican, aunque las causas de esta circunstancia en cada caso son de naturaleza muy variada. Entre estos valores de apreciación no generalizada podemos citar al valor cinegético, que se incluye en normativas urbanísticas como la andaluza o la canaria; el valor minero, que se cita expresamente en la normativa canaria y en

la murciana; o incluso, un elemento algo inconcreto definido como “riquezas naturales”, que se cita en las normativas de Castilla-La Mancha, de las Islas Canarias o de Extremadura.

a. El valor cinegético.

Por lo que respecta al valor cinegético puede destacarse que su tratamiento como valor apreciable en el suelo rural es ciertamente contradictorio en la actualidad⁶²⁴, debido a que la consideración de la caza como disciplina deportiva de naturaleza ambiental ha venido siendo criticada en los últimos años por sectores ecologistas y de defensa de los animales, al destacar en la actividad cinegética su vertiente de actuación agresiva y exterminadora con las especies objeto de caza en cada disciplina, así como la potencial afección al medio ambiente que su práctica no controlada puede generar⁶²⁵, frente a las consideraciones benefactoras para el entorno de los predios asociados a usos cinegéticos que destacan los defensores de esta práctica deportiva⁶²⁶.

Con arreglo a estas consideraciones, las Comunidades Autónomas que reconocen expresamente los valores cinegéticos como susceptibles de motivar la especial protección del suelo en el que se identifican, establecen en estos casos un tratamiento muy similar al del resto de valores de naturaleza económica, como es el caso de la normativa andaluza, en la que no se reconocen como valores sobre los que obligatoriamente se debe proceder a la constitución de ámbitos de suelo no urbanizable especialmente protegidos, pero pueden motivar esta consideración debido a la cláusula abierta establecida en el artículo 46.2.b) de la LOUA.

⁶²⁴ Aunque ciertamente el párrafo primero del artículo 13.1 del TRLS2015 cita expresamente al uso cinegético como tradicional dentro del suelo en situación rural, siempre con arreglo a lo que dispongan las leyes y la ordenación territorial que en cada caso fueran aplicables.

⁶²⁵ Cfr. BARREDA BARBERÁ (2008, pág. 118).

⁶²⁶ Como son el control de las especies animales y sus descastes, el fomento de los espacios naturales en los que se practica la caza, la garantía de preservación y defensa de los espacios frente a agresiones como el fuego (dada la constante vigilancia que mantienen los cotos de caza), etc.

Singular consideración merece el tratamiento que reciben los valores cinegéticos en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, al recogerse expresamente entre los valores que determinan la identificación del suelo rústico conforme a lo dispuesto en el artículo 33.1.d) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, si bien, posteriormente no se citan en la definición de los diferentes tipos de suelos especialmente protegidos. Esta omisión⁶²⁷ no es muy entendible debido a que la propia exposición de motivos de la norma canaria cita al uso cinegético como propio de los suelos agrarios y equivalentes, por lo que solo cabe estimar que el legislador canario otorga al poder planificador la potestad de otorgar un régimen de protección al suelo rural por este motivo mediante la invocación de la cláusula genérica de “otros aprovechamientos ousos compatibles”, que al efecto introduce el artículo 34.b).1) de la Ley, en el que se regula el suelo rústico de protección agraria como categoría específica del suelo de protección económica.

A la regulación territorial y urbanística debe añadirse la sectorial que fuera aplicable, y ello debido a la indudable incidencia que presenta la caza sobre el entorno rural en el que se practica. Esta realidad determina que, en ocasiones, la delimitación de los ámbitos naturales en los que se autorice la práctica cinegética derive, a su vez, en la determinación de sectores especialmente protegidos definidos en los instrumentos de ordenación territorial y/o urbanística sobre los que coincidan espacialmente. En concreto, la normativa andaluza reconoce dentro de los tipos de terrenos con aptitudes cinegéticas a las denominadas reservas andaluzas de caza, definidas por el artículo 44 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y Fauna Silvestres, como zonas de aprovechamiento cinegético declaradas como tales por ley con el fin de promover y conservar hábitats favorables para el desarrollo de poblaciones cinegéticas de calidad y cuya administración se atribuye a la Consejería

⁶²⁷ Que ya se apreciaba en el anterior Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, precedente de la actual normativa vigente en Canarias.

competente en materia de medio ambiente⁶²⁸. Aunque la norma no determina esta consecuencia de forma expresa, parece evidente que la singular consideración de estos espacios sugiere o predispone su inclusión en un ámbito de especial protección a nivel territorial.

La regulación de estas reservas andaluzas de caza se completa con lo dispuesto en los artículos 24 y siguientes del Decreto 126/2017, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Caza en Andalucía, que las configuran como zonas de aprovechamiento cinegético, declaradas como tales por ley, constituidas sobre terrenos de titularidad pública o privada, atendiendo a causas justificadas de utilidad pública o interés social, en su caso, con la finalidad de promover, conservar y fomentar determinadas especies cinegéticas y sus hábitats. De esta definición normativa subyace la evidente intención del legislador andaluz de potenciar el aspecto ambiental de la práctica de la caza, caracterizada principalmente por la aspiración de conservación de la cabaña de especies animales objeto de esta actividad.

En el mismo sentido, la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunidad Valenciana, establece dentro de la relación de los espacios cinegéticos las denominadas reservas valencianas de caza⁶²⁹, cuya definición se formula en términos muy similares a las andaluzas (art. 31) y que dada la laxitud con la que se definen los tipos de suelos no urbanizables por la normativa urbanística de esta Comunidad Autónoma⁶³⁰, en base a su delimitación se puede justificar el establecimiento de ámbitos de especial protección por la ordenación territorial o urbanística, en virtud de la identificación en los mismos de los valores de naturaleza económica o

⁶²⁸ El resto de terrenos aptos para el uso cinegético que regula la normativa andaluza son los cotos de caza (de titularidad privada pero cuya declaración como tal corresponde a la Junta de Andalucía) y las denominadas zonas de caza controlada (terrenos no declarados como reservas o cotos y que se constituyen como ámbitos cinegéticos de forma temporal, también por decisión de la Administración Autonómica).

⁶²⁹ Entre otros tipos de ámbitos cinegéticos como son los cotos de caza o las zonas de caza controlada.

⁶³⁰ De hecho, el artículo 26.c) de la Ley valenciana establece expresamente a los valores económicos (en sentido amplio), como susceptibles de motivar la delimitación de zonas de especial protección en suelo rural.

productiva cinegética. La normativa valenciana regula, a su vez, los instrumentos de planificación de la actividad cinegética, destacando las directrices de ordenación cinegética y los planes técnicos de ordenación cinegética. Las primeras, son instrumentos que fijan el modelo de ordenación cinegética de la Comunidad Autónoma, en tanto que, los segundos, se encargan de ordenar las intervenciones de uso, gestión y fomento a realizar en cada espacio dando preferencia a las medidas de conservación y mejora de los hábitats propicios para cada especie cinegética. Por tanto, ambos instrumentos pueden ser clasificados como medios de ordenación de la actividad cinegética que, en su condición de normativa sectorial, afectan a la ordenación territorial o urbanística del terreno, pudiendo asumir sus determinaciones como merecedoras de establecimientos de ámbitos de especial protección, siempre que no contradigan lo indicado en el planeamiento que fuera preponderante sobre el territorio.

b. El valor minero.

En segundo lugar, por lo que respecta al denominado valor minero o geológico cabe destacar que su consideración supone la introducción en el ámbito de los espacios protegidos de los suelos en los que se localicen yacimientos extractivos conforme se regulan en la vetusta Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (LMN). Partiendo de la consideración jurídica que la citada norma hace de todos los yacimientos naturales y recursos geológicos como bienes de dominio público por naturaleza, la norma urbanística viene a atribuir a la totalidad del ámbito territorial la consideración que la normativa sectorial predica sobre ámbitos presentes generalmente en el subsuelo, aunque evidentemente con conexión con el plano superficial del territorio en el que se localicen. En este caso, parece claro que según el tipo de forma de extracción que presenten los distintos yacimientos podrá determinarse en mayor o menor medida la necesidad de proteger especialmente su entorno y ello debido a que, por lo general, las actuaciones que más impacto e incidencia tengan sobre la

superficie del territorio (como serán las explotaciones a cielo abierto) presentarán unas características físicas con mayor vocación de ser preservadas, dada su singularidad y configuración visual e, incluso, histórica, frente a otros tipos de extracciones en las que su percepción no tiende a ser muy destacada y, por lo general, tampoco muy gratificante⁶³¹.

A lo anterior cabe añadir la circunstancia excepcional que presenta este tipo de valor del suelo, como es que el efectivo desarrollo del uso asociado a su especial consideración conlleva la alteración (y casi siempre disminución) del sustrato físico del territorio, al fundamentarse el elemento sujeto a protección precisamente en la aptitud del suelo para la extracción de elementos físicos de su composición original. Evidentemente, esta alteración del terreno será tanto más evidente en los casos en los que el objeto de extracción sean elementos materiales sólidos del propio territorio, frente a los casos de elementos de naturaleza líquida o gaseosa, cuyo reflejo en la superficie del territorio suele ser reducido. De hecho, las actividades extractivas pueden entenderse como una de las actuaciones que presentan una mayor afección sobre el ámbito territorial en el que se realizan, tanto en el caso de que se realicen extracciones de material del propio territorio (lo que conllevará una alteración evidente del sustrato geológico del terreno), como que se extraigan elementos líquidos o gaseosos, puesto que su ejecución requerirá actividades de sondeo y perforación de las que pueden derivarse afecciones y cauces de contaminación del entorno⁶³².

Paradójicamente, el motivo que parece fundamentar el deseo del legislador autonómico de proteger expresamente a los suelos en los que existan valores

⁶³¹ No obstante, cabe reiterar la tendencia actual de preservar entornos industriales como elementos de valor de paisajístico, característicos de una sociedad y un entorno concreto, incluyendo zonas industriales históricas, por lo que dependerá de cada situación concreta la solución a adoptar, en función de que se estime prioritaria la necesidad de salvaguardar estos enclaves o, en otro caso, procurar su restauración ambiental. Cfr. GALINDO GONZÁLEZ y SABATÉ BEL (2009).

⁶³² En la actualidad se cuestionan actuaciones de extracción de hidrocarburos muy agresivas con la estructura material del terreno, como es el caso de la práctica denominada “fracking” a la que más adelante se hará referencia expresa, sobre la que sus detractores afirman que puede conllevar la producción de graves afecciones ambientales, incluida la inestabilidad sísmica de los territorios cercanos.

mineros destacables será el preservar la integridad de su actual configuración, con lo que de facto se está exigiendo el mantenimiento y conservación de una parte del territorio que se encontrará muy alterada con respecto a su estado y formación física originaria, sobre todo en las citadas explotaciones abiertas o al aire libre⁶³³. Con ello, el legislador establece una excepción al régimen de protección de los suelos rurales, debido a que en la generalidad de los casos de especial protección del territorio lo que se propone es su preservación conforme al estado y realidad física en la que se encuentran (o incluso su restauración), en tanto que en los suelos protegidos por valores mineros lo que se viene a proteger precisamente es la aptitud de los mismos para su explotación productiva, que en este caso requiere, en la mayoría de casos, su alteración material⁶³⁴.

De hecho, la actividad extractiva ha sido expresamente preterida en los supuestos más comunes de suelos protegidos, dada la incidencia que puede suponer su ejercicio sobre la integridad física del territorio en el que se localizan, al poder destruir su propia configuración, tal y como afirma la STS de 19 de septiembre de 2016 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 2081/2015. Ponente: TOLOSA TRIBIÑO, EDJ 2016/152174) al entender que es uno de los supuestos concretos en los que se puede excepcionar el régimen establecido en el artículo 122 de la LMN por el que se requiere la justificación específica de la prohibición de usos extractivos en cada suelo en concreto (en en el mismo

⁶³³ Cabe traer en este punto a colación lo citado anteriormente para los paisajes industriales y mineros, sobre los que la tendencia actual reclama su preservación. De este modo, espacios mineros de profunda tradición histórica (como pueden ser los de Río Tinto en la provincia de Huelva), pueden requerir la delimitación sobre los mismos de ámbitos de especial protección, basados tanto en la propia actividad extractiva en sí, como en la sustantividad y originalidad de este tipo de paisajes, como por otra parte ya se ha afirmado para otros tipos de valores presentes en el suelo no urbanizable.

⁶³⁴ Salvo en el caso de que la protección del suelo propugne como valor preponderante su entidad paisajística, en cuyo caso se debería tender a mantener el estado de la explotación y su proyección visual. Sin embargo, en este caso no nos encontraríamos ante un valor económico, debido a que la especial protección no vendría determinada por su potencialidad productiva sino por su configuración física actual.

sentido se expresan las STS de 1 de junio de 1998, de 22 de febrero de 2006 y de 1 de abril de 2009, que se citan en la propia sentencia)⁶³⁵.

Sobre esta cuestión DEL CASTILLO MORA⁶³⁶ analiza los requisitos que la doctrina del Tribunal Supremo ha ido conformando acerca de las limitaciones que pueden establecerse sobre las actividades mineras en los espacios naturales protegidos, tomando como punto de partida la exigencia general antes citada de que no pueden establecerse prohibiciones genéricas de exclusión de su autorización, y ello debido a que la inclusión de una limitación general supondría una actuación contraria a la normativa vigente y a la exigencia de justificación que requiere toda limitación de esta naturaleza, como se afirma expresamente en el citado artículo 122 de la LMN. No obstante, matizando esta afirmación, el citado autor invocando la doctrina emanada de la STC de 4 de noviembre de 1982⁶³⁷, viene a concluir que sí podría establecerse una prohibición de estas actividades de forma concreta y, en todo caso, previa justificación del interés prioritario del mantenimiento del sustrato material del entorno frente a la explotación de recursos de alto valor en términos de riqueza nacional. Para ello, se basa en los supuestos en los que el propio Tribunal Supremo viene admitiendo la legalidad de la denegación de la autorización de actividades extractivas por su incompatibilidad con la especial protección del suelo, por lo que la fundamentación de este régimen singular parece imponerse como elemento potencial de exclusión de estas actividades de forma genérica sobre los suelos que presentan un alto nivel de protección singular.

Pero en todo caso, esta limitación debe venir impuesta por los propios instrumentos de planificación ambiental o territorial que contengan la ordenación de los ámbitos protegidos, debido a que el propio Tribunal Supremo ha admitido la prohibición genérica de extracciones mineras incluidas en instrumentos de planificación basada en la fundamentación aducida para la

⁶³⁵ El artículo 122 de la LMN dispone: *“Cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico”*.

⁶³⁶ DEL CASTILLO MORA, Daniel (2016).

⁶³⁷ BOE núm. 296, de 10 de diciembre de 1982.

protección de los entornos sobre los que se extiende la limitación, como puede apreciarse en la STS de 14 de febrero de 2012 que al efecto señala (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 1049/2008. Ponente PECES MORATE, EDJ 2012/49571:

“...en nuestra sentencia de fecha 3 de noviembre de 2010 (recurso de casación 5294/2007), en la que declaramos nula la prohibición total de extracciones mineras contenidas en unas Directrices de Ordenación Subregional, declaramos también (fundamento jurídico segundo, penúltimo párrafo) que la limitación de actividades extractivas mineras podría establecerse a través de la tramitación de los correspondientes instrumentos de ordenación urbanística o ambiental, en que se procediese a clasificar los suelos con la protección adecuada a sus singulares características, que es lo acaecido en el caso enjuiciado, razón por la que, repetimos, este primer motivo de casación debe ser también desestimado”.

La especial protección del territorio puede operar incluso en suelos donde existan explotaciones mineras previamente autorizadas, al no existir causa que fundamente una limitación de la actuación administrativa en tal sentido, tal y como afirma la STS de 22 de julio de 1999 (Sala 3ª, rec. 960/1992. Ponente CID FONTÁN, RJ 1992/6319). Esta preferencia de la ordenación territorial sobre las autorizaciones de explotaciones deriva directamente de la vinculación que presentan los criterios de ordenación sobre todos los actores implicados, incluida la propia Administración, que deberá considerar las determinaciones del plan a la hora de adoptar cualquier decisión sobre la concesión otorgada⁶³⁸. A la misma conclusión llega la STSJ de Cantabria de 27 de marzo de 2001 (RJ 2001/724) al estimar que la exclusión del uso contenida en el régimen de especial protección del suelo impedía la autorización otorgada para una investigación minera, en base a la citada vinculación del planeamiento y sus restricciones.

A lo anterior, añade que las limitaciones que pueden consignarse en los instrumentos de ordenación ambiental o urbanística deben responder a los requisitos establecidos en la doctrina constitucional y, posteriormente,

⁶³⁸ Incluida la posible indemnización a la entidad concesionaria en el caso de las nuevas determinaciones territoriales impidan o limiten en algún ámbito el normal desarrollo de la autorización previamente expedida. Cfr. RENAU FAUBEL, Fernando (2005, págs. 148 y ss.).

desarrollados por la ulterior jurisprudencia. A su vez, el análisis de las actividades singulares que se proyecten debe efectuarse caso por caso, mediante la aplicación del instrumento de prevención y control ambiental correspondiente, y en cualquier caso salvo incompatibilidad manifiesta con la normativa ambiental. En tal sentido se expresa, entre otras, la STS de 16 de noviembre de 2012 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 3072/2009. Ponente TESO GAMELLA, EDJ 2012/263553)⁶³⁹.

Desde el punto de vista contrario, relativo a la protección del territorio por sus propios recursos extractivos, señala HERNÁNDEZ DURÁN⁶⁴⁰ que puede apoyarse en la figura de los cotos mineros, definidos por el artículo 108 de la LMN como la agrupación de intereses de titulares de derechos de explotación en diversas zonas de un mismo yacimiento o de varios de éstos, situados de forma tal que permitan la utilización conjunta de todos o parte de los servicios necesarios para su aprovechamiento.

Dicho autor establece como elemento esencial, a la hora de realizar la planificación de las zonas en la que existan posibles recursos mineros, la ejecución de la fase de investigación geológico-minera, incluida dentro del análisis territorial inherente a todo proceso planificador, que define como la caracterización geológica y tecnológica de los recursos, delimitando los diferentes tipos o variedades de recursos potencialmente explotables, así como su localización geográfica. A juicio de este autor, esta investigación geológico-minera constituye uno de los pilares básicos sobre los que se sustenta la ordenación minero-ambiental o cualquier esfuerzo de planificación territorial

⁶³⁹ Expresamente la Sala señala: “En definitiva, no pueden establecerse presunciones generales para sujetar a informe favorable de la Comunidad Autónoma, considerando o suponiendo que toda autorización o concesión en determinadas materias siempre producirá esa transformación cualificada sobre la realidad física o biológica. Habrá de estarse al caso concreto, según el tipo de actuación proyectada, la naturaleza, finalidad e incidencia de la misma sobre el medio para determinar si efectivamente está sujeta al citado informe, insistimos, sin listas generales previas. Dicho en términos legales, el informe únicamente se precisa respecto de actuaciones que comporten actos de transformación de la realidad física o biológica (artículo 7.2 de la Ley 4/1989), y será negativo cuando se trate de una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos del plan (artículo 7.1 de la misma Ley 4/1989)”.

⁶⁴⁰ HERNÁNDEZ DURÁN, Germán (2015, págs. 78-95).

centrado en la minería y donde la cartografía derivada de dicha prospección es en sí misma un instrumento de integración del recurso minero en el proceso de planificación territorial, en tanto que permite localizar un recurso natural no renovable de gran valor, que debe ser considerado a la hora de asignar los diferentes usos del territorio.

La realización de esta fase de investigación dentro del análisis territorial deberá permitir al planificador la posibilidad de atribuir al suelo en el que se localicen los recursos de alto valor la condición de especialmente protegido o, cuanto menos, la posibilidad de que su extracción sea autorizable dentro de los parámetros que, en su caso, se establecieran para el uso del suelo en el supuesto de que sobre el mismo se identificaran otros valores dignos de protección especial.

En resumen, como afirma RENAU FAUBELL⁶⁴¹ en la consideración de los suelos protegidos en los que se localice la presencia de un valor geológico apreciable, el proceso de planificación debe ponderar el interés minero y productivo del entorno frente a su valor estrictamente ambiental, al objeto de determinar cuál de ellos sería el prevalente y, por lo tanto, el que debe fundamentar los criterios de ordenación adoptados. Como afirma el Tribunal Constitucional en la citada STC de 4 de noviembre de 1982, es preciso encontrar el equilibrio entre la protección ambiental y el aprovechamiento de la riqueza nacional, lo que requiere un esfuerzo adicional para poder determinar qué ámbito presenta un mayor grado de satisfacción del interés general que debe presidir toda actuación de los poderes públicos.

Similar conclusión alcanza VALCÁRCEL FERNÁNDEZ⁶⁴², añadiendo que la especial protección de un territorio no elimina en todo caso la posibilidad de explotación de los recursos del territorio, y ello en función del distinto régimen que pueden ostentar los ámbitos protegidos por la ordenación territorial y urbanística, en los que pueden encontrarse situaciones en los que el interés

⁶⁴¹ RENAU FAUBELL Fernando (2005, págs. 142 y ss.).

⁶⁴² VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (2005).

general derivado de la explotación de los recursos del territorio pueda fundamentar su autorización. Esta coyuntura puede darse tanto en situaciones previstas en la propia ordenación vigente, como en las que el descubrimiento de la potencialidad económica de los recursos no haya sido considerado a la hora de realizar la planificación del territorio, cuestión que puede fundamentar una modificación del régimen previsto para el suelo en el caso que así fuera necesario.

c. Especial referencia a la explotación de hidrocarburos mediante la técnica de la fractura hidráulica.

Un supuesto de actualidad y generador de mucha controversia doctrinal, tanto técnica como jurídica, es la posibilidad de autorizar la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos mediante la utilización de la técnica denominada de fractura hidráulica, comúnmente denominada por la expresión anglosajona “*fracking*”. Con AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ podemos definir al fracking como una de las tecnologías que se usan para la extracción de hidrocarburos no convencionales, que se encuentran atrapados en rocas muy poco permeables y situadas a una gran profundidad, de tal manera que las técnicas usuales de extracción no son viables. En términos no técnicos, esta compleja tecnología de extracción consiste en construir una serie de conductos subterráneos verticales de gran profundidad, primeramente para llegar a la estructura geológica y, a partir de ahí, horizontales, a lo largo de la propia estructura, por los que inyectar un compuesto líquido a muy alta presión que fracture la estructura geológica en la que el gas natural o el petróleo se encuentra contenido y de este modo pueda ser extraído y almacenado⁶⁴³.

La posibilidad de que la utilización de esta técnica pueda generar daños al entorno, debido a la fragmentación del subsuelo que produce su ejecución, es una cuestión discutida por los técnicos sobre la materia, aunque de forma

⁶⁴³ <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/politica-union-europea-referente-640208701> (último acceso, 19 de noviembre de 2018).

creciente la sociedad parece mostrarse en contra de su utilización, ante el temor de padecer las posibles consecuencias perjudiciales derivadas de su uso incontrolado, o sin verificar previamente la posible producción de daños al medio ambiente de la zona. Como expone MOREU CARBONELL⁶⁴⁴ las afecciones ambientales que se achacan a la fractura hidráulica atañen tanto a los recursos hídricos del entorno por el riesgo de contaminación de las aguas subterráneas y acuíferos, especialmente a nivel de la capa freática; a la producción de residuos tóxicos derivados del desarrollo del proceso; y en tercer lugar a la contaminación atmosférica debido a la explotación mediante técnicas no convencionales.

En este sentido, a nivel comunitario esta técnica cuenta con la regulación contenida en la Recomendación de la Comisión 2014/70/UE, de 22 de enero⁶⁴⁵, relativa a unos principios mínimos para la exploración y producción de hidrocarburos (como el gas de esquisto) utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen, que califica esta técnica de forma expresa como presuntamente generadora de problemas tanto para la salud como para el medio ambiente. No obstante, la normativa estatal vigente asume la posibilidad de apelar a esta práctica para la exploración, investigación o la explotación de hidrocarburos conforme dispone el artículo 9.5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (LSH)⁶⁴⁶.

Pero la controversia que genera esta técnica ha motivado que varias normativas autonómicas hayan intentando vedar su práctica en el suelo rural de su región, mediante la introducción de limitaciones a su autorización invocando la posible incompatibilidad de su sistema de ejecución con el

⁶⁴⁴ MOREU CARBONELL, Elisa (2012, págs. 7 y ss.).

⁶⁴⁵ DOUE de 8 febrero de 2014.

⁶⁴⁶ La regulación introducida a través de la Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y peninsulares (BOE núm. 260, de 30 de octubre de 2013), establece para este artículo la siguiente redacción: *“En el desarrollo de los trabajos a ejecutar en el marco de los títulos señalados en este artículo podrán aplicarse métodos geofísicos y geoquímicos de prospección, perforación de sondeos verticales o desviados con eventual aplicación de técnicas habituales en la industria, entre ellas, la fracturación hidráulica, la estimulación de pozo así como técnicas de recuperación secundaria y aquéllos otros métodos aéreos, marinos o terrestres que resulten necesarios para su objeto”*.

mantenimiento del entorno rural en el que se pretenda su realización. Incluso algunas Entidades Locales, como es el caso de la Diputación de Valencia en 2013, aprobaron declaraciones institucionales con el objeto de evitar la autorización de esta práctica en sus respectivos ámbitos territoriales, que como afirman BOQUERA MATARREDONDA y JIMÉNEZ HERNANDIS⁶⁴⁷ no pueden conllevar ninguna consecuencia jurídica al carecer de competencias para ello, quedando como meras declaraciones u opiniones de carácter político.

Entre los intentos normativos formulados para restringir esta práctica, debemos citar en primer lugar la Ley 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional, que disponía la prohibición de la autorización de esta práctica en todo el territorio de esa Comunidad Autónoma, al estimar que su ejecución puede generar graves daños al entorno y entender aplicable y preferente el principio de precaución ambiental. En parecidos términos se posicionaron las normativas autonómicas de La Rioja (Ley 7/2013, de 21 de junio) y de Navarra (Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre).

Sin embargo, las STC de 24 de junio de 2014 (BOE núm. 177, de 22 de julio de 2014), 22 de julio de 2014 (BOE núm. 199, de 16 de agosto de 2014) y 15 de diciembre de 2014 (BOE núm. 17, de 20 de enero de 2015), declararon respectivamente la inconstitucionalidad del contenido principal de las normas cántabra, riojana y navarra, al estimar su contradicción con lo dispuesto en el citado artículo 9.5 de la LSH y, en consecuencia, vulnerar la competencia estatal al excluir de facto su aplicación en los territorios de estas regiones españolas⁶⁴⁸. Como expone BLASCO HEDO⁶⁴⁹, el argumento fundamental que esgrime la Sala es considerar que la prohibición absoluta e incondicionada de una determinada técnica de investigación y explotación de hidrocarburos no puede decidirse por una Comunidad Autónoma, y ello aunque pueda imponer

⁶⁴⁷ BOQUERA MATARREDONDA, Vicente y JIMÉNEZ HERNANDIS, Juan (2013, pág. 180).

⁶⁴⁸ Cfr. ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (2015-b, págs. 525-566).

⁶⁴⁹ BLASCO HEDO, Eva (2014-b).

requisitos y cargas para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones no previstas por la legislación estatal⁶⁵⁰.

Como muy acertadamente apuntaba JORDANO FRAGA⁶⁵¹ con esta interpretación del Tribunal Constitucional quedaba vedada toda prohibición absoluta e incondicionada de la técnica de la fractura hidráulica, al contradecir de manera radical e insalvable la legislación básica estatal que autoriza la mencionada técnica y someter a evaluación ambiental las actuaciones que conlleven su empleo, que debe realizar la Administración que resulte competente en cada caso. De este modo, a juicio de la Sala se podrá denegar la autorización del proyecto que suponga el empleo de la técnica del fracking si el resultado de la evaluación de impacto ambiental es negativo, pero no acudir a decisiones genéricas no motivadas ni sustentadas por criterios técnicos o ambientales.

Tras la imposición de esta interpretación del Alto Intérprete Constitucional, algunas Comunidades Autónomas siguieron buscando fórmulas para limitar en lo posible la autorización de investigaciones o explotaciones que utilizaran el sistema de fractura hidráulica, optando en esta ocasión por introducir elementos de esta naturaleza en su normativa sobre ordenación territorial y urbanismo, apelando a la plenitud que sobre estas competencias les reserva la CE1978. En este sentido se posicionó la normativa catalana, al introducir en su normativa urbanística la exclusión “...de la tecnología de la fracturación hidráulica cuando pueda tener efectos negativos sobre las características geológicas, ambientales, paisajísticas o socioeconómicas de la zona, o en relación con otros ámbitos competenciales de la Generalidad” (art. 47.10 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto). El Tribunal Constitucional, al analizar esta nueva regulación catalana, determinó en la STC de 14 de abril de 2016 (STC 73/2016. BOE núm. 122, de 20 de mayo de 2016) que había de reputarla igualmente inconstitucional, debido a que en la práctica producía la exclusión del sistema de *fracking* en todo procedimiento en el que tuviera

⁶⁵⁰ Cfr. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ (2014).

⁶⁵¹ JORDANO FRAGA, Jesús (2015-b, pág. 17).

participación la Administración autonómica, entendiendo que a ésta también se le otorgaba la capacidad de decisión sobre la materia⁶⁵². Con similares argumentos la STC de 25 de enero de 2018 declaró inconstitucional la regulación sobre la materia introducida en la normativa urbanística del País Vasco (STC 8/2018. BOE núm. 46, de 21 de febrero de 2018), si bien, en este caso se incorporaba la novedad de la estimación favorable a la modificación de la Ley 1/2006, de Aguas del País Vasco, cuyo artículo 29.1 dispone:

“Queda prohibido el uso de la técnica de la fractura hidráulica para la explotación de hidrocarburos en aquellos espacios clasificados como de riesgo de vulnerabilidad media, alta o muy alta en el mapa de vulnerabilidad a la contaminación de los acuíferos de la CAV”.

A juicio del Tribunal Constitucional en este caso no se trasgrede la legislación estatal en materia de medio ambiente, al asumir la interpretación por la que se debe estimar que la prohibición autonómica no puede ser calificada de genérica e incondicionada, ni tampoco de irrazonable o desproporcionada, en palabras de la propia Sala *“...máxime cuando tiende a la protección de un recurso esencial, como es el agua”*. Al contrario, con esta limitación se introduce un elemento de prevención de posibles perjuicios al entorno sobre la base de una acreditación material previa, como es el riesgo de vulnerabilidad de los acuíferos, que podrían verse afectados por cualquier actuación que alterara las condiciones materiales del subsuelo.

Pero el mayor avance sobre la posible regulación normativa de la utilización de esta técnica desde el prisma de la ordenación territorial, ha venido de la mano de la reciente STC de 7 de junio de 2018 (STC 65/2018. BOE núm. 164, de 7 de julio de 2018), por la que se declara la adaptación constitucional de la regulación sobre esta materia introducida en el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación

⁶⁵² Debe apuntarse que en esta Sentencia se incorpora un voto particular, formulado por tres Magistrados, discrepantes del tenor del fallo al estimar que la norma impugnada debía entenderse limitada a la obligación de que el órgano autonómico denegara la licencia correspondiente, si tuviera la competencia para ello o, por el contrario, manifestara su oposición a la concesión en el expediente de evaluación ambiental, en el caso de que la actividad proyectada pudiera producir efectos negativos y así le constara expresamente.

del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. En este caso, la norma castellano-manchega introduce una regulación que permite delimitar (o como señala la propia Sala “zonificar”) los ámbitos territoriales en los que pueden autorizarse los proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos, almacenamiento de CO₂, almacenamiento de gas y geotermia de media y alta entalpía, que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica. En concreto, estos proyectos pueden autorizarse en suelo rústico de reserva (no urbanizable), previa obtención de la preceptiva calificación urbanística y siempre que la ordenación urbanística y territorial no los prohíba expresamente. Formulando esta regulación en sentido contrario, puede afirmarse que el Tribunal Constitucional avala la posibilidad de que el planeamiento territorial o urbanístico pueda excluir de determinados ámbitos de suelo la utilización de esta técnica, lo que en el caso castellano-manchego se une a la prohibición absoluta determinada legalmente para los suelos especialmente protegidos, conforme a la redacción del artículo 54 analizada por la Sala Constitucional.

En términos generales se puede concluir que con esta interpretación de la jurisprudencia constitucional los puntos de fricción entre las competencias territoriales y ambientales (autonómicas y estatales), quedan en gran parte diluidos con la aplicación del principio de precaución por el que se fundamenta la capacidad de la normativa territorial y urbanística para establecer la posibilidad de limitar los ámbitos en los que pueda utilizarse esta técnica, en consideración de su posible afección al entorno. De forma evidente, toda decisión sobre esta materia deberá contener la debida justificación de su adopción, cuestión que será tanto menos complicada en cuanto mayor sea el nivel de protección establecido para el territorio, aun en los casos en los que los diferentes suelos tuvieran similar calificación urbanística. Pero incluso, como se ha expuesto, cabe apelar a la propia preservación genérica de los suelos protegidos para establecer una exclusión global de la técnica de la fracturación hidráulica de sus ámbitos territoriales, tal y como realiza la vigente

normativa castellano-manchega y ha validado expresamente el Tribunal Constitucional.

Sobre la base de esta interpretación jurisprudencial se ha formulado la reciente Ley 11/2018, de 15 de noviembre, por la que se establecen Medidas Adicionales de Protección de la Salud Pública y del Medio Ambiente para la Exploración, Investigación o Explotación de Hidrocarburos utilizando la Técnica de la Fractura Hidráulica en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia⁶⁵³, que presenta como novedad reseñable la exigencia de elaboración de un plan estratégico para la utilización de esta técnica, cuyo objetivo declarado es el de prevenir, gestionar y reducir los posibles impactos y riesgos para la salud pública y el medio ambiente que pudieran generarse⁶⁵⁴.

Podemos destacar que dentro de los contenidos de este documento de planificación se deben incluir una adecuada evaluación de riesgos a escala regional; una zonificación del territorio que diferencie los espacios superficiales donde quede restringida la técnica de la fractura hidráulica, con el fin de dar protección a la salud humana y la biodiversidad por los riesgos que la misma conlleve; y la inclusión en dicha zonificación de las distancias mínimas de protección que deberán establecerse entre las zonas aptas para la aplicación de la fractura hidráulica y sus zonas de exclusión, así como limitaciones en relación con la distancia mínima en profundidad entre la zona del subsuelo que va a fracturarse y cualquier masa de agua subterránea, así como establecer distancias mínimas de los pozos a los cuerpos de agua superficial.

⁶⁵³ Boletín Oficial de la Región de Murcia de 21 de noviembre de 2018.

⁶⁵⁴ La nueva normativa murciana dispone como medida transitoria la no concesión de nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación ni concesiones de explotación de hidrocarburos obtenidos a través de fractura hidráulica en tanto no se apruebe el plan estratégico sectorial, que en principio, deberá estar aprobado en un plazo máximo de dieciocho meses desde su entrada en vigor. Por otra parte, también se dispone que las previsiones establecidas en la nueva norma se aplicarán a los trabajos específicos de las autorizaciones de exploración, permisos de investigación o concesiones de explotación de hidrocarburos obtenidos a través de fractura hidráulica ya concedidas o en tramitación en el territorio de la Región de Murcia.

d. Otros valores o riquezas naturales.

Finalmente, como se indicó al inicio del presente epígrafe algunas normativas autonómicas contienen una referencia abierta a la posibilidad de delimitar ámbitos de suelos especialmente protegidos en función de que en su ámbito se aprecien “otras riquezas naturales”, como criterio indeterminado en virtud del cual se otorga al planificador un amplio margen de maniobra a la hora de calificar el suelo rural sobre el que se establezca el análisis territorial, pudiendo identificar elementos de nuevo cuño sobre los que instaurar un régimen de especial protección, si bien, como se ha expuesto reiteradamente, siempre que esa discrecionalidad procesal quede suficientemente justificada y motivada.

Estos ámbitos indeterminados de valores productivos, a los que pueden añadirse algunos otros tipos de manifestaciones de naturaleza similar formuladas en otras normativas (como es el caso de Andalucía, en cuya ley urbanística se contiene el vocablo “análogo” junto con los valores agrícolas, ganaderos y forestales), pueden hacer referencia a varios tipos de elementos cuya identificación requiere, por un lado, que sean naturales, con lo que se excluyen los posibles valores de carácter artificial y, por otro lado, que presenten un estimable valor real o potencial en su consideración económica.

En concreto, a modo de ejemplo cabe reseñar que en este tipo de valores indeterminados pueden ubicar los mineros o geológicos en las Comunidades Autónomas cuya regulación no contiene expresamente una referencia a los mismos, ya que encajan plenamente en la formulación descriptiva anterior. También podemos incluir aquí a los valores cinegéticos o piscícolas, en los supuestos en los que tampoco se identifiquen expresamente como determinantes para la especial protección del suelo. Y, en tercer lugar, también pueden identificarse otros tipos de valores productivos no determinados de forma concreta, como serían los procedentes de depósitos o sedimentos formados de manera espontánea y cuya protección se estimara procedente,

como serían el barro de uso medicinal o estético, los sedimentos destinados a sectores industriales de diversa índole, etc.

En definitiva, con estas apelaciones a cláusulas abiertas el legislador tiende a garantizar que la planificación pueda dar respuesta a cualquier tipología de elementos o valores cuya preservación se entienda procedente, para lo que permite que la justificación y valoración del análisis territorial del concreto ámbito espacial pueda contener variados ámbitos de especial protección, debido igualmente a la propia diversidad de los propios espacios geográficos.

Al contrario, en otras ocasiones este tipo de valor indeterminado ha sido definido como un conglomerado de otros tipos de valores, cuya singularidad deriva precisamente de la apreciación sobre el territorio de elementos variados cuya consideración unitaria presenta unas propiedades dignas de la especial protección asignada por el planificador. Este supuesto sería un caso de los que se han denominado como valores acumulativos, que tienen como característica fundamental la presencia de varios factores que apreciados de forma conjunta presentan una identidad particular merecedora de un régimen de especial protección.

En tal sentido se expresa la STS de 24 de septiembre de 2009 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 5239/2006). Ponente YAGÜE GIL, EDJ 2009/225150), que al ratificar la emanada previamente por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, con fecha 16 de junio de 2006, asume en su FD 5º la argumentación sostenida por la sentencia objeto de recurso de casación, incluyendo la siguiente reflexión:

“El tercer valor concurrente en estos suelos es el de Protección de Ecosistemas Naturales y, dentro de él, el de “Protección del Suelo Estepario”, que además es el que afecta a la mayor parte de la superficie de los terrenos de constante referencia, que se puede considerar incluido dentro de la categoría de “riquezas naturales” del artículo 19.2 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, como se aprecia en el artículo 6.1.1.3 de las Normas, en su apartado 1.1.A).f), y en el artículo 6.3.13, en sus apartados 2.f) y 8 de las Normas Urbanísticas del Plan General. Así, el artículo 6.3.13.8 de las Normas Urbanísticas define el suelo estepario “en razón de su calidad paisajística y de la riqueza de su

flora y su fauna". Además, la Memoria, en su página 145, define las estepas como "ecosistemas muy singulares particularmente por la riqueza de su flora y su fauna, además de por la belleza del paisaje" y de ella destaca "su gran interés botánico y geográfico, al constituir un enclave africano con especies que no trascienden a latitudes mas septentrionales" y que son "espacios muy sensibles a las alteraciones humanas, que pueden generar impactos irrecuperables". (...) La lectura de este apartado del informe pone de manifiesto que la actuación del planificador no puede ser tachada, como se pretende en el recurso, de arbitraria, puesto que se ha asignado a estos terrenos un régimen de protección especial en función de una serie de valores que efectivamente sí concurren y que además coinciden con los descritos en la Memoria...".

De la argumentación de la Sala podemos concluir que la conjunción de distintos valores en un mismo enclave territorial, incluso aunque algunos de ellos sean aparentemente contradictorios, puede motivar la aplicación sobre el mismo de un régimen de especial protección precisamente destinado a preservar su singularidad e integridad.

VIII. LAS VÍAS PECUARIAS.

Conforme establece la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (LVP)⁶⁵⁵ en su artículo 1.2, se definen las vías pecuarias como las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurriendo tradicionalmente el tránsito ganadero. En la actualidad, conforme indica la citada norma estatal, son consideradas como bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas por lo que, en consecuencia, ostentan la condición de bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables⁶⁵⁶. Sin perjuicio de la posibilidad de atribuirles otros tipos de

⁶⁵⁵ BOE núm. 71, de 24 de marzo de 1995.

⁶⁵⁶ No obstante, esta consideración jurídica definida de forma inequívoca por la normativa estatal de 1995 no era acogida de forma unánime con anterioridad, al discutirse hasta entonces la adscripción automática al servicio público que le hubiera conferido tal carácter. Como afirma MANTECA VANDELANDE, Víctor (1995, págs. 162 y ss.), la actual regulación estatal viene a sustituir a la anterior Ley de Vías Pecuarias de 27 de junio de 1974, que junto con su Reglamento de 1978, contenían la regulación precedente. En esta normativa se afirmaba también el carácter dominical de las vías pecuarias, pero sin embargo se introducía un mecanismo por el que los ocupantes de terrenos podían consolidar sus derechos sobre ellos, al poder reivindicar los derechos sobre vías pecuarias en función de lo que disponía la disposición final primera de la Ley. De hecho, el propio Tribunal Supremo en sentencias como la de 31 de mayo de 1988, admitió la posibilidad de que la posesión continuada en el tiempo por tercero

nombres tradicionales en cada territorio concreto, la LVP distingue en términos generales tres tipos de vías pecuarias, que son las cañadas, vías cuya anchura no exceda de los 75 metros; los cordeles, cuando su anchura no sobrepase los 37,5 metros y las veredas, vías que tienen una anchura no superior a los 20 metros⁶⁵⁷.

La incidencia que las vías pecuarias presentan sobre el régimen del suelo no urbanizable deriva tanto de su condición de bienes de dominio público localizados en el ámbito rural, como de su propia consideración de soporte tradicional de actividades de naturaleza agropecuaria, a lo que se une en la actualidad su disposición como elementos integrantes de actividades ambientales, lúdicas y culturales desarrolladas igualmente en el entorno rural, o incluso, como plataformas para la apreciación de entornos de singular valor natural y paisajístico.

A. Las vías pecuarias como bienes de dominio público.

De acuerdo a la anterior consideración, la primera cuestión a analizar sobre este tipo de bienes dominicales es la relativa a la de su naturaleza, ya que comparten una consideración ambiental que los equipara a la de los bienes de dominio público por naturaleza, aunque ciertamente su conceptualización demanial no viene determinada por su componente físico, sino por su condición de vía tradicional de tránsito ganadero⁶⁵⁸. Esta doble caracterización de las

permitiera la actuación de la prescripción adquisitiva, como medio de consolidación de la propiedad en manos del ocupante de terrenos por donde discurría una vía pecuaria. Esta consideración anterior ha motivado incluso que algunas normativas actuales contengan una referencia expresa a la cuestión, como sucede con la Ley 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca, cuyo artículo 7.1 dispone que no produce desafectación del dominio público viario el uso, la ocupación o las utilizaciones privadas, por prolongadas que hayan sido en el tiempo.

⁶⁵⁷ Un conciso pero completo análisis de la regulación histórica de las vías pecuarias españolas se contiene en BERMÚDEZ SÁNCHEZ, Javier (2017).

⁶⁵⁸ Como afirma MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1966, págs. 107 y ss.), la consideración de las vías pecuarias como bienes de dominio público procede del siglo XIX, pudiendo citar como antecedente el Real Decreto de 13 de agosto de 1892 de Reorganización de la Asociación General de Ganaderos, en cuyo artículo primero se disponía expresamente que: *“Las vías pecuarias, los abrevaderos y los descansaderos de la ganadería son bienes de*

vías pecuarias como dominio público ha sido afirmada por los diversos autores que han analizado su condición jurídica, como es el caso de MERINO GARCÍA y ALIER GÁNDARAS⁶⁵⁹, que toman en consideración un aspecto esencial como es el contraste existente entre su uso tradicional y los posibles usos o aspectos sobre los que pueden incidir en el futuro. En concreto, los citados autores sostienen que tradicionalmente su función principal ha estado encaminada a servir de soporte territorial para la práctica de la actividad trashumante; sin embargo en el momento presente han perdido en gran medida su funcionalidad original, al haber descendido radicalmente el tránsito ganadero y, por el contrario, aparecer nuevos usos y contemplarse nuevas funcionalidades que se valorizan con el paso del tiempo, lo que requiere formular una reconsideración del papel de las vías pecuarias que inevitablemente pasa por una redefinición y clarificación de su funcionalidad ecológica, económica y social, incluyendo la aparición de nuevas actividades compatibles y complementarias con los usos tradicionales agropecuarios.

En sintonía con esta tesis, ALENZA GARCÍA⁶⁶⁰ identifica hasta cuatro funciones o servicios que se reconocen a las vías pecuarias conforme a su actual condición jurídica. En primer lugar, el citado autor describe la propia de tránsito pecuario y comunicaciones agrarias, sobre la que opina que sigue plenamente vigente, aunque adaptada a las condiciones de la sociedad actual; en segundo lugar, la ecológica, en su condición de elementos clave para la conexión de los espacios naturales como corredores ecológicos que eviten su aislamiento geográfico, pero también como elementos de evidente interés paisajístico, protector de enclaves e incluso didáctico. Además de éstas, el autor añade las funciones de ocio y esparcimiento, al servir como soporte de actividades de creciente demanda social como son el paseo o el senderismo y, finalmente, la propia función histórico-cultural, como soportes del patrimonio etnológico y cultural del medio rural español desde la Edad Media.

dominio público, y son imprescriptibles sin que en ningún caso puedan legitimarse las roturaciones hechas en ellos”.

⁶⁵⁹ MERINO GARCÍA, Julio y ALIER GÁNDARAS, José Luis (2004).

⁶⁶⁰ ALENZA GARCÍA, José Francisco (2013, págs. 76-79).

En el mismo sentido, BARREDA BARBERÁ se refiere a esta cuestión poniendo de relieve la diversa consideración que la propia normativa actual atribuye a las vías pecuarias, para lo que se refiere a los artículos 16 y 17 de la LVP en los que se regulan los usos compatibles y complementarios que, añadidos al estrictamente pecuario, pueden atribuirse a estos bienes dominicales⁶⁶¹. En concreto, los citados artículos establecen la posibilidad de compatibilizar el tránsito y la comunicación rural con su uso tradicional ganadero, así como efectuar plantaciones lineales, cortavientos u ornamentales, siempre que no incidan o dificulten su uso prioritario⁶⁶².

Como usos complementarios, la normativa estatal se refiere al paseo, la práctica del senderismo, la cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados siempre que respeten la prioridad del tránsito ganadero⁶⁶³. Como al efecto exponen ESPLUGA GONZÁLEZ DE LA PEÑA, GONZÁLEZ ALGARRA y ARNALICH CASTAÑEDA⁶⁶⁴ la correcta asignación de nuevos usos a las vías pecuarias requiere la realización de un estudio de su potencialidad para albergar actividades alternativas al uso ganadero tradicional. Para ello, estos autores proponen un estudio de las distintas vías en función de los factores determinantes que inciden sobre ellas y que, en síntesis, se establecen en las categorías de factores físicos y

⁶⁶¹ BARREDA BARBERÁ, Juan (2008, pág. 242).

⁶⁶² El uso prioritario de las vías pecuarias, el de tránsito ganadero, aunque en evidente recesión en la España actual, presenta elementos de valor añadido que lo hacen merecedor de una atención prioritaria, al suponer un elemento de cohesión territorial y de repoblación de territorios al procurar la reintroducción de labores tradicionales del medio rural. Pero, además, la función trashumante de las vías pecuarias presenta efectos significativos sobre la biodiversidad de las zonas por donde transcurre, tal y como ponen de manifiesto HEVIA, Violeta y GONZÁLEZ NOVOA, José Antonio (2017, págs. 64 y ss.).

⁶⁶³ Estos usos complementarios han sido objeto de desarrollo por parte de la normativa autonómica, como puede apreciarse en la reciente Ley 3/2017, de 2 de mayo, de Senderos de Andalucía, que define estos elementos como “...*todo itinerario que transcurre en la mayor parte de su recorrido por el medio rural, recorriendo su patrimonio natural y cultural a través de caminos tradicionales, sendas, pistas forestales u otras vías dentro del territorio de Andalucía, y que está habilitado para la marcha y el excursionismo, fundamentalmente a pie, y a veces en bicicleta o caballería.*” (art. 2). La propia norma andaluza, que establece como usos principales de los senderos los medioambientales, deportivos y turísticos, determina expresamente que el uso de los senderos que discurran por un espacio natural protegido, terreno forestal o vía pecuaria se adecuará, en primer lugar, a lo establecido en la normativa específica que resulte de aplicación.

⁶⁶⁴ ESPLUGA GONZÁLEZ DE LA PEÑA, Ana Pilar; GONZÁLEZ ALGARRA, Encarnación y ARNALICH CASTAÑEDA, Arturo (1999, págs. 84 y ss.).

ambientales, legales y administrativos y socioeconómicos. Del estudio de la incidencia concreta de cada uno de ellos se puede determinar el ámbito de actividades alternativas que pueden desarrollarse en las vías pecuarias analizadas.

Una característica muy acusada del régimen jurídico de las vías pecuarias es la necesidad de su clasificación que, por una parte, deriva de su condición de dominio público por su utilidad funcional tradicional (y no, por tanto, por su propia naturaleza) y, por otra parte, de la asignación legal de su condición demanial independientemente de su naturaleza previa, debido a que como se ha apuntado no se atribuía directamente tal consideración de forma automática. La propia LVP configura a la clasificación como un acto administrativo de carácter declarativo, en virtud del cual se determina la existencia, anchura, trazado y demás características físicas generales de cada vía pecuaria.

La naturaleza declarativa de la clasificación determina, como cuestión fundamental de su condición jurídica, que su finalidad es acreditar y reconocer (declarar) la existencia de previa de una vía o senda que, de forma continuada en el tiempo y no discutida, haya permitido el tránsito de ganado entre poblaciones o garantizado el acceso a zonas de pastos. Por lo tanto, lo que hace el acto administrativo es identificar un bien de dominio público que ya existe y ante el que, en consecuencia, solo se limita a reconocer su existencia previa y condición demanial legalmente atribuida. No obstante, la necesidad de que un acto administrativo declare expresamente la existencia de la vía pecuaria ha motivado cierta controversia sobre la verdadera naturaleza de la clasificación, al estimarse que hasta tanto ésta no se apruebe no puede reconocerse la propia existencia de la vía pecuaria y, entre otras cuestiones, instar su régimen de protección jurídica.

Pero aun admitiendo esta posible ineficiencia de la normativa en la aplicación del régimen de protección de las vías pecuarias, la propia literalidad de la LVP debe entenderse suficiente para mantener la tesis de la condición declarativa

de la clasificación, al estimar con PÉREZ ANDRÉS⁶⁶⁵ que lo que produce la clasificación es la concreción en elementos concretos de la atribución legal que la LVP realiza a las vías pecuarias como bienes de dominio público, sin que pueda producir efectos más allá de esta mera declaración. En el mismo sentido se posicionan autores como MANTECA VANDELANDE⁶⁶⁶ o CARRILLO DONAIRE⁶⁶⁷, afirmando este último que la propia jurisprudencia ha determinado que la clasificación no presenta efectos constitutivos, por lo que requiere el posterior acto de deslinde para determinar el alcance de la titularidad pública del bien. Como resume el propio autor, el contenido jurídico de la clasificación como acto declarativo no es sino la concreción de la afectación legal genérica que realiza la LVP.

Conforme a lo anterior, es preciso destacar que la justificación de la condición previa de la vía pecuaria es requisito indispensable para fundamentar su clasificación, y ello porque su reconocimiento como dominio público requiere indefectiblemente que se determine de forma inequívoca su uso agropecuario y su condición de vía de tránsito tradicional. Esta cuestión ha sido reconocida jurisprudencialmente, como podemos apreciar en la STSJ de Andalucía de 3 de diciembre de 2007 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 3650/2001. Ponente PUYA JIMÉNEZ, EDJ 2007/363049), por la que anula el acto de clasificación de vías pecuarias al considerar que el procedimiento para la creación *ex novo* de una vía pecuaria no es el mismo que el del acto de clasificación. En esta sentencia, posteriormente ratificada por la STS de 12 de noviembre de 2012, la Sala de Granada indica expresamente en su FD 7º:

“La clasificación, como acto administrativo de carácter declarativo, precisa acreditación de modo fehaciente, con pruebas válidas y de superior valor jurídico a la escritura de propiedad de pertenencia al dominio público, es decir, la preexistencia de las vías pecuarias, circunstancia que en el caso no ha quedado suficientemente acreditada, ya que los tres documentos que sirven de base para justificar el contenido de la mencionada resolución, carecen de valor a tal efecto, y

⁶⁶⁵ PÉREZ ANDRÉS, Eloísa María (2005, pág. 80).

⁶⁶⁶ MANTECA VALDELANDE, Víctor (2002).

⁶⁶⁷ CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2005, págs. 33-34).

en el municipio por donde supuestamente discurrían las mencionadas vías no existen datos acerca de las mismas, constando, en el período de alegaciones, la oposición de los vecinos a la existencia de aquellas, con la adhesión del propio Ayuntamiento a dicha oposición. Todo lo cual nos lleva a la conclusión de que lo procedente es la declaración de nulidad del acuerdo recurrido por falta de motivación, en cumplimiento de los condicionantes establecidos en el artículo 13 del Reglamento de Vías Pecuarias”.

En definitiva, de lo expuesto se puede extraer la conclusión de que todo acto de clasificación requiere una fase previa de investigación ciertamente exhaustiva, en la que se requerirá la acreditación y documentación de los hechos probatorios de los que pueda valerse la Administración a la hora de preparar un acto clasificatorio que declare la existencia de una vía pecuaria. Como afirma GARCÍA GARRO⁶⁶⁸ la resolución administrativa por la que se determine la clasificación será, evidentemente, susceptible de impugnación ante la jurisdicción competente por parte de los posibles afectados por la nueva consideración del territorio afectado.

Como actuaciones administrativas adicionales a la propia clasificación de las vías pecuarias, la norma estatal establece las figuras del deslinde y del amojonamiento. El deslinde, al que PÉREZ ANDRÉS⁶⁶⁹ califica como la fase de continuación de la clasificación, como ya se apuntó al tratar los bienes de dominio público por naturaleza, puede definirse como el acto administrativo por el que se determinan de forma cierta los límites de los bienes demaniales. La diferencia existente en el caso de los bienes de dominio público por naturaleza con el que ahora analizamos deriva de que, en el caso de los naturales, el deslinde se ha de adecuar a la configuración legal que en cada caso se determine para cada tipo de elemento, en tanto que en las vías pecuarias el deslinde se ha de practicar de conformidad con lo establecido en el acto de la clasificación de cada vía pecuaria en concreto.

En el caso del amojonamiento, se define como el procedimiento administrativo en virtud del cual, una vez aprobado el deslinde, se determinan los límites de la

⁶⁶⁸ GARCÍA GARRO, María Aránzazu (2013).

⁶⁶⁹ *Op. cit.* (2005, págs. 80 y ss.).

vía pecuaria y se señalizan con carácter permanente sobre el terreno. En otras palabras, el amojonamiento es la fase final del deslinde de una vía pecuaria, que comprende la posibilidad de instalar elementos de señalización (hitos, mojones, o elementos similares) para la plasmación material de la delimitación realizada sobre el territorio.

Como consideración singular sobre esta cuestión, cabe destacar que la señalización de las vías pecuarias que deban integrar la Red Nacional de Vías Pecuarias⁶⁷⁰, deberá reflejar expresamente esta circunstancia, por exigencia expresa del artículo 18.4 de la LVP. La importancia de esta Red ha sido destacada entre otros por FERNÁNDEZ CENTENO y MORENO MANSO⁶⁷¹, al pronosticar que en el futuro se convertirá en una herramienta fundamental para la consolidación de las vías pecuarias como infraestructuras verdes multifuncionales, vertebrando territorio, uniendo zonas urbanas con espacios naturales, protegidos y no protegidos.

A partir de la consecución de esta función integradora, la labor administrativa sobre las vías pecuarias se centra en su conservación y armonización con el tratamiento y desarrollo de los entornos por los que transcurren. Como afirma MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI⁶⁷², la LVP atribuye estas funciones a las Comunidades Autónomas en su condición de titulares de las mismas, asumiendo las potestades administrativas de investigación de la situación de los terrenos que se presuman pertenecientes a las vías pecuarias; clasificar las vías pecuarias de su competencia; proceder a su deslinde y amojonamiento conforme se ha expuesto; su desafectación, en los casos en los que así proceda; y, en general, cualesquiera otros actos relacionados con las mismas.

⁶⁷⁰ Integrada por todas las cañadas y aquellas otras vías pecuarias que garanticen la continuidad de las mismas, siempre que su itinerario discurra entre dos o más Comunidades Autónomas y también las vías pecuarias que sirvan de enlace para los desplazamientos ganaderos de carácter interfronterizo (art. 18.1 LVP).

⁶⁷¹ FERNÁNDEZ CENTENO, Guillermo y MORENO MANSO, Francisco (2017, págs. 9 y ss.).

⁶⁷² MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, Concepción (2003, pág. 136).

En este sentido, cabe destacar la posibilidad de formular instrumentos de planeamiento sectorial que de forma específica aborden este cometido, como sucede en el caso andaluz mediante los denominados Planes Sectoriales de Inspección Medioambiental en materia de vías pecuarias⁶⁷³, cuyo objetivo principal es la defensa y protección del dominio público, con el fin de garantizar el mantenimiento de la integridad superficial de la Red Andaluza de Vías Pecuarias.

B. La incidencia de las vías pecuarias sobre la ordenación territorial.

La segunda de las cuestiones a analizar en la consideración de la realidad actual de las vías pecuarias, es la relativa a la incidencia que presentan sobre la ordenación territorial o urbanística de los distintos entornos por los que discurren, cuestión sobre la que, como no podría ser de otro modo, debemos atender a la normativa autonómica correspondiente, pudiendo apreciar que no existe un régimen uniforme de tratamiento normativo en los distintos territorios, aunque por lo general la aplicación práctica de estos diferentes sistemas de regulación suelen conducir a resultados muy similares. Como afirma ALENZA GARCÍA⁶⁷⁴ la protección de las vías pecuarias por la normativa se completa con la referencia a las mismas que se contiene en la regulación sobre ordenación territorial y urbanística, en la ambiental y en la cultural, conformando un compendio de elementos a considerar a la hora de abordar su tratamiento y gestión.

En concreto, algunas Comunidades Autónomas se refieren expresamente a las vías pecuarias en su normativa de ordenación territorial o urbanística, si bien su tratamiento tampoco es uniforme, debido a que en algunos casos se cita a las vías verdes como elementos determinantes de la clasificación de suelo como no urbanizable de especial protección (como sucede en las normativas

⁶⁷³ Que para el bienio 2018/2019 se ha aprobado mediante la Resolución de 24 de abril de 2018, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana (BOJA núm. 85, de 4 de mayo de 2018).

⁶⁷⁴ *Op. cit.* (2013, págs. 85-86).

urbanísticas de Castilla-La Mancha o Castilla y León); en otros casos se infiere que su régimen es el similar al dominio público por naturaleza (como es el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura); o, en tercer lugar, se remite este asunto a la propia normativa sectorial, si bien solo en algunos casos, como es el de la normativa canaria, se hace una referencia expresa en tal sentido.

En cualquier caso, debemos traer a colación la regulación sectorial que sobre este asunto han aprobado las diferentes Comunidades Autónomas, en la que se contienen referencias a esta cuestión conforme a la competencia en ambas materias que les otorga expresamente la Constitución Española. Por ejemplo, el Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de Andalucía⁶⁷⁵, en primer lugar hace referencia a la planificación ambiental sobre vías pecuarias, cuya formulación exige realizar en coordinación con los instrumentos de ordenación territorial, dada la especial relación que reconoce con esta materia. A esta consideración general, la norma andaluza añade el contenido de su artículo 40, que dispone la obligación de que los trabajos de redacción de todo plan de ordenación del territorio de ámbito subregional, se recabe la información precisa sobre las vías pecuarias que discurren por su ámbito territorial. En el supuesto que el plan de ordenación del territorio propusiera la ejecución directa de una actuación que afectara a una vía pecuaria, se tendrá que proponer una modificación de trazado que deberá ser informada favorablemente por la Consejería de Medio Ambiente con carácter previo a la aprobación definitiva del plan de ordenación territorial. En lo que respecta a la planificación urbanística la norma permite la clasificación de las vías pecuarias como suelo no urbanizable de especial protección o integrarse en el sistema general de espacios libres del municipio con la clasificación correspondiente, manteniéndose la titularidad de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En este último caso, la superficie ocupada por la vía pecuaria no computará a efectos del cálculo del estándar de espacios libres previsto en el artículo 10 de la LOUA. En términos similares se expresa la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de Vías

⁶⁷⁵ BOJA núm. 87, de 4 de agosto de 1998.

Pecuarias de Aragón⁶⁷⁶, cuyo artículo 29.3 establece la necesidad de que se consideren ámbitos de suelo rural protegido, conforme al régimen establecido para los espacios naturales. Del mismo modo podemos citar la Ley de Castilla-La Mancha (artículo 18.5) o la Ley de la Comunidad de Madrid (artículo 25).

Conforme a este medio de protección ambiental de las vías pecuarias, HERRÁIZ SERRANO⁶⁷⁷ sostiene que existen dos caminos para realizar este cometido, al poder encuadrar su protección conforme al espacio natural por el que transcurren y, en segundo lugar, al poder considerar su protección ambiental de forma independiente y singularizada. En el caso de la primera opción, la disposición adicional tercera de la LVP dispone que el uso de los tramos de vías pecuarias que transcurran por espacios protegidos se determine en el correspondiente instrumento de planificación de los mismos, asegurando el mantenimiento de su integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y de los trazados, la continuidad del tránsito ganadero y de los demás usos compatibles y complementarios de aquél.

En concordancia con esta premisa, es destacable la función que presentan las vías pecuarias en relación con la exigencia contenida en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNYB), por la que se ordena a las Administraciones Públicas la previsión en su planificación ambiental de los mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio, estableciendo o restableciendo corredores, en particular entre los espacios protegidos Red Natura 2000 y entre aquellos espacios naturales de singular relevancia para la biodiversidad.

Conforme a esta importante función ambiental, el documento denominado “Bases científico-técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas”⁶⁷⁸, realizado por el Ministerio de

⁶⁷⁶ Boletín Oficial de Aragón número 139, de 23 de noviembre de 2005.

⁶⁷⁷ HERRÁIZ SERRANO, Olga (2017, págs. 120 y ss.).

⁶⁷⁸ https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/basescientifico-tecnicasseeivcre_tcm30-479558.pdf (último acceso, 28 de noviembre de 2018):

Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente en 2017 como soporte previo para la posterior elaboración del documento exigido por el artículo 15 de la citada LPNYB, incluye las vías pecuarias dentro de los elementos de infraestructura verde denominados “corredores ecológicos”, que tienen por objeto mantener la conectividad ecológica mediante nexos físicos entre las denominadas “áreas núcleo”, en concreto como corredores paisajísticos o territoriales, descritos como franjas de territorio y elementos del paisaje sin interrupciones, cuyos hábitats permiten la reproducción, la invernada y el desplazamiento de especies silvestres⁶⁷⁹.

Respecto de la segunda opción, en la que la propia vía pecuaria constituya en sí misma un espacio natural, la citada autora expone cómo se ha justificado su encaje en varias de las figuras contempladas en la normativa vigente, poniendo como ejemplo lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha⁶⁸⁰, que declara como paisajes protegidos aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial, incluyendo los paisajes agrarios tradicionales y otros supuestos que adicionalmente a su valoración estética y cultural, contribuyan a la conservación de una importante parte de la biodiversidad de la región. A este ejemplo puede añadirse lo dispuesto en la reciente Ley 3/2017, de 2 de mayo, de regulación de los senderos de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁶⁸¹, que establece entre sus objetivos la conservación de las antiguas vías de comunicación, así como otros elementos ambientales y culturales directamente vinculados a ellas, entre las que evidentemente pueden encontrarse vías pecuarias, incluyendo entre los usos atribuidos a los mismos los medioambientales, definidos como los que tengan por objeto el acercamiento de los visitantes a los valores naturales y culturales de un espacio natural de

⁶⁷⁹ A su vez, dentro de esta clase el documento distingue entre vías y cinturones verdes, considerando las primeras como pasillos del suelo no urbanizable y los segundos como los parques o terrenos rurales que se encuentran en torno o dentro de una ciudad o cualquier otro tipo de asentamiento humano (pág. 64).

⁶⁸⁰ Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 40, de 12 de junio de 1999 (BOE núm. 178, de 28 de julio de 1999).

⁶⁸¹ Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 89, de 12 de mayo de 2017.

una forma ordenada, segura y que garantice la conservación y difusión de tales valores por medio de la educación y la interpretación ambiental. Para ello, la propia Ley andaluza dispone que el uso de los senderos que discurran por un espacio natural protegido, terreno forestal o vía pecuaria se adecuará, en primer lugar, a lo establecido en la normativa específica que resulte de aplicación.

Aparte de los supuestos anteriores, la protección de las vías pecuarias otorgada por la ordenación territorial y urbanística ha sido destacada por autores como CARRILLO DONAIRE⁶⁸², al estimar, en primer lugar, que la ordenación del territorio brinda un magnífico marco de protección a estos bienes, destacando que en el ámbito andaluz se consideran uno de los principales elementos de interconexión y cohesión de los espacios naturales existentes, y ello aunque, en segundo lugar, entienda que el mayor arma de protección la presenta la planificación urbanística, al exigir la normativa expresamente que las vías pecuarias formen parte del suelo no urbanizable especialmente protegido.

A lo anterior cabe añadir que, por su especial configuración, las vías pecuarias pueden ostentar un tratamiento individualizado por el planeamiento en el que la especial protección no derive (o al menos no solo) de su aspecto ambiental, sino también de sus características históricas, culturales, sociales o económicas, como podemos apreciar en el tratamiento de los tránsitos tradicionales de naturaleza cultural y religiosa existentes en toda España (Camino de Santiago, Caminos de El Rocío, Camino Lebaniego, etc.).

Aunque en realidad puede proceder en todos los supuestos analizados, en este último supuesto se puede apreciar con más nitidez la posibilidad de que las vías pecuarias mantengan su estructura aun en los supuestos en los que se introduzcan en áreas urbanas o urbanizables, estableciendo la normativa varias posibilidades de actuación en tales casos, pudiendo optar en función de las

⁶⁸² *Op. cit.* (2005, págs. 70-71).

circunstancias particulares de cada caso entre alterar el trazado (manteniendo el nuevo la condición de suelo rural protegido), integrarse en la trama urbana como sistema general ambiental, o principalmente en el último caso analizado, integrarse en la trama como vía de tránsito histórico-cultural, adaptada a las condiciones urbanas existentes⁶⁸³.

En este análisis sobre las vías pecuarias y su tratamiento por la ordenación del suelo, debemos hacer referencia igualmente a la posibilidad apuntada por PÉREZ ANDRÉS⁶⁸⁴ por la que el planeamiento territorial o urbanístico pueda verse alterado por la declaración de nulidad de un deslinde de vía pecuaria, debido a la obligación que la normativa urbanística o sectorial impone para que dichos actos se recojan convenientemente en estos instrumentos. De esta realidad deriva que, en caso de nulidad del deslinde recogido en el instrumento de planificación, éste deba igualmente adaptarse a la nueva realidad, eliminando la referencia a la vía pecuaria o, cuanto menos, recogiendo la nueva realidad de su trazado. La propia autora señala que nos encontramos una relación acto-reglamento ciertamente curiosa, ya que existe una vinculación singular entre el contenido del acto de deslinde y su reflejo en el instrumento de planificación, cuando lo normal es la vinculación contraria. De este modo propone que, en caso de que no se proceda a la rectificación del instrumento de planeamiento, se acuda a la vía de la revisión de oficio de las disposiciones generales para adaptar la ordenación territorial a la realidad del dominio público representado en las vías pecuarias⁶⁸⁵.

⁶⁸³ Lo que se será más fácil de justificar en entornos rurales o entramados de viario histórico-monumental, en los que la integración de las características propias de la vía pecuaria será mucho más permeable.

⁶⁸⁴ *Op. cit.* (2005, págs. 115-116).

⁶⁸⁵ Y ello, incluso, señalando la dificultad que representa esta propuesta, dada la tradicional reticencia existente de forma generalizada para admitir la revisión de oficio de las disposiciones generales a requerimiento de tercero.

C. Los denominados “caminos naturales”.

Para finalizar esta referencia a las vías pecuarias como elemento natural integrante del suelo rural susceptible de protección, cabe aludir a los denominados como “caminos naturales”, con los que mantienen una indudable conexión, debido a que estos itinerarios coincidirán en muchas ocasiones con los trazados actuales de las vías pecuarias. La regulación de los caminos naturales se encuentra actualmente en la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes⁶⁸⁶, y que los define como los itinerarios destinados a un uso público no motorizado, principalmente peatonal y ciclístico, que reúnan los requisitos exigidos y que, fundamentalmente, hayan sido contruidos aprovechando itinerarios públicos preexistentes, como antiguos trazados de ferrocarril, vías pecuarias, caminos reales o senderos de ribera, entre otros⁶⁸⁷.

La normativa establece que inclusión de un itinerario determinado en la denominada Red Nacional de Caminos Naturales presentará una incidencia destacable sobre la consideración del suelo por el que transcurran, al poder acreditar la presencia en su trazado de los valores por los que el itinerario en concreto ha sido considerado como camino natural. Esta realidad, sin duda, debe ser objeto de valoración específica por los poderes planificadores, asumiendo los valores que motivaron la inclusión del itinerario en la Red Nacional y, en su caso, estableciendo un régimen específico de ordenación territorial de su trazado.

Sobre la disposición adicional referida cabe realizar un comentario final, relativo a la incidencia que sobre su contenido ha supuesto la STC 118/2017, de 19 de octubre de 2017 (Pleno del Tribunal Constitucional. Ponente MARTÍNEZ-VARES GARCÍA, BOE núm. 278, de 16 de noviembre de 2017). En su fallo, derivado del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, se declara la constitucionalidad de la citada

⁶⁸⁶ BOE núm. 173, de 21 de julio de 2015.

⁶⁸⁷ Cfr. ASIAÍN IRAETA, Amaya (2007).

disposición adicional sexta, si bien declara la inconstitucionalidad y nulidad de sus puntos d) y e) del apartado cuarto, así como dos incisos de sus apartados sexto y séptimo.

Como destaca BLASCO HEDO⁶⁸⁸, el punto central de la interpretación del Tribunal Constitucional es descifrar el alcance de la competencia del Estado conforme al artículo 149.1.23 de la CE1978, cuando se conecta con las previsiones normativas relativas a los caminos naturales incluidas en la citada disposición adicional sexta. El Tribunal examina si el contenido de los apartados impugnados excede o se ajusta a la ordenación de mínimos que debe respetarse en todo caso, o entran de lleno en las competencias de gestión y ejecución que ostenta la Comunidad Autónoma. Se parte de la base de que la titularidad dominical sobre los caminos no debe confundirse con un título competencial. Asimismo, la asunción de competencias ejecutivas por el Estado debe considerarse como una solución excepcional que jugará cuando no pueda establecerse un punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias ejecutivas autonómicas. Por último, para la resolución de determinadas circunstancias derivadas de la supraterritorialidad debe acudir a mecanismos de cooperación o coordinación.

En este supuesto concreto, el Máximo Intérprete Constitucional ha considerado que se ha producido un desplazamiento de la competencia de gestión a favor del Estado en detrimento de las competencias autonómicas en aquellos casos en los que el Ministerio competente asume las funciones de ejecutar las obras y realizar el mantenimiento de los caminos naturales o la ejecución de las obras de los de nueva incorporación a la Red. A su vez, destaca esta autora, también considera que el Estado ha retenido indebidamente facultades ejecutivas cuando el Ministerio se atribuye la construcción directa de los caminos naturales o se reserva la ejecución de actuaciones sobre los mismos instando la declaración de interés general. En definitiva, cabe concluir que esta reserva

⁶⁸⁸ BLASCO HEDO, Eva (2017).

de competencias ejecutivas carece de justificación y no se corresponde tampoco con una ordenación delimitada mediante aspectos o criterios mínimos.

Pero una vez despejada la constitucionalidad de la mayor parte de su contenido, la voluntad potenciadora de los caminos naturales que establece la norma estatal puede verse implementada a través de la normativa autonómica que se dicte en su desarrollo, como es el caso de la reciente Ley 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca⁶⁸⁹, que expresamente se refiere a la LM en su exposición de motivos. En esta norma balear, se dispone expresamente que los instrumentos de planificación específicos establecidos para ordenar la integridad y estructura de la red de caminos de ambas islas, se consideran instrumentos de ordenación territorial en los casos de que se formulen con carácter supramunicipal, en tanto que se considerarán instrumentos urbanísticos si su alcance se limita al de un término municipal concreto. Con esta nueva normativa se aprecia el interés del Gobierno regional balear en destacar y proteger los valores naturales y sociales inherentes a los caminos públicos y a las rutas senderistas en general, asumiendo su vocación de elementos sujetos a un régimen singular que, incluso, van a requerir la formulación de instrumentos de planificación específicos.

En síntesis de lo expuesto, es preciso destacar la importancia de las vías pecuarias y los caminos naturales en la estructuración y ordenación del suelo rural español, sobre todo por su condición de elementos de interconexión de los distintos enclaves protegidos y hábitats singulares, además del resto de funciones a las que sirven como soporte territorial. Por ello, estimamos muy acertada la reflexión de autores como ALENZA GARCÍA⁶⁹⁰, que demandan una actuación planificada y coordinada de los distintos poderes públicos que ostentan competencias sobre estos itinerarios naturales, centrada en los objetivos fundamentales de su recuperación integral, la coordinación de actuaciones administrativas y la potenciación de su régimen de usos. Con ello

⁶⁸⁹ BOE núm. 24, de 28 de enero de 2019.

⁶⁹⁰ *Op. cit.* (2013, págs. 88 y ss.).

se pretende, en definitiva, la implicación de todas las personas y entidades relacionadas con las vías pecuarias en su conservación y progresiva actualización.

IX. LA PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS, DOTACIONES, SERVICIOS O EQUIPAMIENTOS.

A. Regulación y características principales.

Otro elemento a considerar dentro de la planificación del suelo no urbanizable o rural es la posible existencia de instalaciones de interés general o colectivo, cuya localización en el entorno rural puede depender tanto de su propia naturaleza como de criterios de oportunidad técnica, económica o social, que exijan, posibiliten o aconsejen su ubicación en suelo no urbanizable. Estos elementos, por definición de naturaleza artificial⁶⁹¹, presentan como nota común el interés general en su construcción y mantenimiento, debido a que suelen prestar servicios generales a los habitantes del entorno, de las localidades próximas a su situación geográfica, o incluso, a la generalidad en sentido nacional o regional, como sería el caso del tránsito de autopistas o autovías de alta capacidad de circulación de vehículos o de líneas de ferrocarril de interés general.

La consideración de este criterio como elemento justificativo de la condición de suelo no urbanizable del entorno de las infraestructuras, dotaciones, servicios o equipamientos públicos ubicados en el entorno rural es asumida con carácter general por todas las normativas urbanísticas autonómicas, motivada por la necesidad de garantizar la protección de su integridad y funcionalidad. No obstante, como se ha indicado en otros casos de valores configuradores del suelo no urbanizable, su tratamiento no es uniforme en todas las Comunidades

⁶⁹¹ Aunque en algunos casos pueden tener un alto grado de composición natural, como sería el caso de los embalses, en los que la presa e instalaciones auxiliares presentan un indudable carácter artificial, pero la zona de almacenamiento del agua embalsada se dispone sobre el ámbito natural adyacente.

Autónomas de tal suerte que en algunos supuestos la protección de infraestructuras o dotaciones de interés público es un elemento determinante de la condición de suelo no urbanizable como tal, derivando al planificador su consideración como suelo rural común o, en los casos en los que se justifique debidamente, como suelo especialmente protegido. Por el contrario, en otros casos, la regulación urbanística establece una categoría específica de suelo especialmente protegido, lo que parece determinar en mayor medida la función planificadora, al estimar precisa la especial protección de los suelos de protección de las infraestructuras ubicadas en el entorno rural.

En el primero de los casos podemos citar a la normativa andaluza⁶⁹², que establece la obligación expresa de incluir las zonas colindantes a estas infraestructuras como suelo no urbanizable, pero no alude directamente a las mismas como supuestos específicos de especial protección, aunque la redacción abierta de la vigente ley urbanística de esta Comunidad Autónoma otorga indudablemente al planificador esta posibilidad. Al contrario, en otros muchos casos la normativa aplicable recoge expresamente la necesidad de someter a especial protección estos suelos, como puede apreciarse en normativas como las de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia o las Islas Canarias.

En lo que respecta a la identificación de los elementos que pueden (o deben) comprender el suelo de especial protección del tipo analizado, vemos como de las definiciones que realizan las diferentes normativas autonómicas podemos identificar un amplio elenco de bienes sobre los que el planificador territorial o urbanístico debe formular su delimitación del espacio físico sujeto a protección. Una definición muy descriptiva y comprensiva de los elementos susceptibles de motivar la delimitación de este tipo de suelo protegido se recoge en la reciente Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, cuyo artículo 34.d) enumera los siguientes: sistemas generales viarios, de telecomunicaciones, energéticos, los hidrológicos, de

⁶⁹² Art. 46 de la LOUA.

abastecimiento, de saneamiento y otros análogos, así como para la implantación de las dotaciones y los equipamientos que sea preciso en suelo rústico.

En similares términos se expresa el artículo 34.2.e) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, que contiene la siguiente relación de infraestructuras y dotaciones en suelo rural especialmente protegido: las de comunicaciones y telecomunicaciones, las instalaciones para el abastecimiento, saneamiento y depuración del agua, las de gestión de residuos sólidos, las derivadas de la política energética o cualquier otra que justifique la necesidad de afectar una parte del territorio, con arreglo a la previsión de los instrumentos de planeamiento urbanístico y de ordenación del territorio⁶⁹³.

De estas relaciones de elementos podemos concluir que, en definitiva, lo que se pretende es garantizar la preservación de los suelos sobre los que se asientan (o se proyectan) las infraestructuras y dotaciones que han de dar servicio de forma general a la colectividad, pudiendo abarcar elementos de carácter más local (servicios de telecomunicaciones) o de ámbito muy general (grandes infraestructuras de transporte, parques eólicos, etc.). Siendo la configuración de este tipo de suelo protegido muy similar a la de otros ya analizados anteriormente, cabe sin embargo realizar una breve alusión a algunas cuestiones destinadas a perfilar los matices que presenta la complejidad de una tipología tan amplia de elementos destinados a ser objeto de protección por los instrumentos de planificación. En concreto, debemos hacer referencia a las siguientes cuestiones:

- a) En primer lugar, se puede indicar que, en términos globales, las normas autonómicas se refieren a estos elementos susceptibles de fundamentar

⁶⁹³ El artículo 4 del Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de Castilla-La Mancha dispone: “Suelo rústico no urbanizable de protección de infraestructuras y equipamientos, por razón de la preservación de la funcionalidad de infraestructuras, equipamientos o instalaciones. En esta categoría se deberán distinguir las diferentes subcategorías en razón del tipo de infraestructura o equipamiento que sea necesario preservar: carreteras, líneas eléctricas, canales, ferrocarriles y similares. Asimismo, se tendrá en cuenta lo establecido en la Disposición Adicional Segunda”.

la especial protección de su entorno de forma muy genérica, por lo que será el planificador el que deba concretar de forma individualizada las infraestructuras, servicios y dotaciones que deban ser objeto de tratamiento singularizado dentro del régimen general del suelo rural. No obstante, existen algunos supuestos en los que el tratamiento de las diferentes normativas parece determinar soluciones distintas, aunque la distinción en la mayoría de los casos no pasa de una opción alternativa de definición de algunos elementos al incluirlos en los tipos concretos de suelos protegidos, sin que se aprecien diferencias materiales sustanciales.

A modo de ejemplo, podemos citar el caso de las infraestructuras hidráulicas que en la descripción de la normativa canaria se incluyen dentro de este tipo de suelo protegido, al contrario que en otras normativas como la castellano-leonesa en la que son incluidas dentro del tipo de suelo protegido de protección natural, al menos en lo que respecta a la zona de embalse superficial. Con todo, es preciso reiterar que el diferente tratamiento normativo no tiene por qué suponer que los regímenes de protección sean sustancialmente diferentes, ni que, desde otro punto de vista, el planificador pueda incluir alguna dotación de este tipo dentro del suelo de protección de infraestructuras, si del análisis territorial se concluye que es su verdadera naturaleza y, en todo caso, en virtud del carácter abierto con que la propia normativa delimita los diferentes tipos de suelos protegidos.

- b) En segundo lugar, se debe hacer referencia a que la normativa urbanística suele puntualizar que la localización de las infraestructuras y dotaciones en suelo no urbanizable no exige su existencia presente, sino que puede preverse por el planificador la futura ubicación de una instalación de estas características. Esta posibilidad determina, a su vez, que en el caso de que las instalaciones se reflejen solo a nivel de mera previsión o proyecto, su concreta ubicación pueda venir localizada tanto

por el propio instrumento de planificación⁶⁹⁴ o, en otro caso, por normas o instrumentos de planificación sectorial⁶⁹⁵.

En cualquier caso, es evidente que la necesidad de justificación de la implantación de la propia infraestructura o dotación será precisa en el caso de que la propuesta de localización se realice por el propio instrumento de planificación, dado que, si ya existe o, en otro caso, ha sido ubicada previamente por otra norma o instrumento sectorial, la fundamentación de su incorporación al planeamiento requerirá la mera acreditación de su propia existencia o su carácter vinculante.

- c) En relación con la posible previsión de suelo apto para albergar infraestructuras o dotaciones en suelo rural, procede hacer una breve alusión a la discusión que la doctrina que ha estudiado este asunto mantuvo acerca de la conveniencia de establecer una cuarta clase de suelo específicamente asignada al destinado a albergar sistemas generales, debido a que su localización, motivada por el interés general que priorizaba su ejecución, se determina en muchos casos de forma ajena a criterios meramente urbanísticos. Siguiendo en este punto a AGUDO GONZÁLEZ⁶⁹⁶, podemos afirmar que la regulación urbanística actual no considera esta posibilidad, decantándose por establecer un régimen concreto para las dotaciones e infraestructuras generales pero, en todo caso, incardinado dentro de la clase de suelo en la que se localiza⁶⁹⁷.

⁶⁹⁴ Lo más correcto técnicamente es que en este caso el instrumento de de planificación sea de alcance territorial, sobre todo en los casos de infraestructuras y dotaciones de ámbito supramunicipal. Al contrario, en el caso de sistemas de ámbito local, su implantación puede localizarse igualmente por un instrumento de planificación urbanística.

⁶⁹⁵ Lo que se indica de forma expresa en el artículo 16.1.e) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, pero ciertamente se infiere de otras redacciones como la de la norma canaria antes transcrita.

⁶⁹⁶ AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2004, págs. 455 y ss.).

⁶⁹⁷ El autor citado realiza una alusión expresa al Reglamento de Planeamiento de 1978, concretamente a su artículo 26.3 que señala: *“La definición de los sistemas generales determinantes de la estructura general del territorio se formulará sin perjuicio de la clasificación del suelo, y el proceso de su ejecución se acomodará a la estrategia establecida para el desarrollo del Plan”*.

Lo anterior se verifica mediante la simple comprobación de la redacción de la normativa urbanística de las diferentes Comunidades Autónomas, en las que se aprecia como el régimen del suelo no urbanizable o rural permite la ejecución de estas dotaciones o infraestructuras de interés general⁶⁹⁸, siempre sobre la base de la previa acreditación de la adecuación al régimen concreto del suelo en el que deben instalarse o por el que deben discurrir y sin perjuicio de posibilitar que se establezca un régimen de protección propio para las mismas conforme a los criterios que estamos analizando.

- d) Finalmente, debemos hacer referencia al ámbito territorial sobre el que puede o debe extenderse la protección del suelo, tomando en consideración que la justificación de este tipo diferenciado del tipo común rural deriva de la necesidad de garantizar la integridad y funcionalidad de las infraestructuras y dotaciones de interés general. Por ello, la lógica viene a determinar que el ámbito de aplicación de la especial protección no se circunscriba exclusivamente a los contornos de las infraestructuras cuya defensa territorial se pretende, sino que deba ampliarse a las zonas aledañas, caracterizadas por lo general por ser zonas de servidumbre o protección delimitadas por la propia normativa sectorial, reguladora de las diferentes dotaciones que requieren ser localizadas en suelo rural.

Este razonamiento, de general aplicación en todo el territorio nacional, se recoge expresamente en algunas normativas autonómicas como es el caso de la propia ley canaria antes aludida, que indica expresamente que el suelo de especial protección de infraestructuras será el indicado para el establecimiento de las mismas y de sus zonas de protección y de reserva⁶⁹⁹. En similares términos se expresa el artículo 16 de la Ley de Castilla y León, al hacer referencia a las zonas de defensa no

⁶⁹⁸ Como ejemplos pueden citarse los artículos 52 de la LOUA y el artículo 112 de la Ley de Cantabria.

⁶⁹⁹ Artículo 34.d) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

susceptibles de urbanización, conforme a las previsiones del planeamiento sectorial y urbanístico, o el artículo 34.2.e) de la Ley de Galicia, que hace referencia a las “zonas de afección” de las infraestructuras y dotaciones en suelo rural.

B. Consideración jurisprudencial.

La jurisprudencia también ha analizado esta posibilidad de extensión de los ámbitos del suelo especialmente protegido a las zonas anexas a las infraestructuras y dotaciones ubicadas en suelo rural, estableciendo algunas pautas y conclusiones a las que es preciso hacer referencia. En concreto, la STS de 2 de noviembre de 2009 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 3946/2005. Ponente CALVO ROJAS, EDJ 2009/251575), al analizar una reclamación por la inclusión en la zona delimitada por la especial protección de una carretera, señala en su FD 3º:

“De lo anterior se desprende que la posibilidad de clasificar unos terrenos como suelo no urbanizable de protección de infraestructuras no queda reducida a los supuestos en que concurran unas circunstancias tasadas, pues no cabe negar a la Administración un cierto margen de apreciación para determinar en qué casos procede sustraer los terrenos del desarrollo urbanístico en aras de aquella finalidad de protección. Es claro que la clasificación como suelo no urbanizable de protección de infraestructuras estará justificada si se trata de terrenos comprendidos en el ámbito de las líneas de protección o de servidumbre definidas en la legislación de carreteras, o si concurre un accidente geográfico que los haga asimilables a los comprendidos en ese ámbito delimitado por la legislación sectorial; pero, aparte de esos concretos supuestos, no debe excluirse que la Administración, en el ejercicio de sus facultades de planeamiento, pueda atribuir esa clasificación a otros terrenos que por circunstancias o razones distintas también considere no idóneos para el desarrollo urbanístico. Pero, claro es, esa decisión de los autores del planeamiento ha de quedar debidamente explicada y justificada”.

En iguales términos se expresan otras sentencias, como la ya citada STS de 24 de septiembre de 2009 o la de 10 de junio de 2013 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 995/2010. Ponente PECES MORATE, EDJ 2013/120946). En esta última sentencia el Alto Tribunal español añade a la afirmación anterior la

consideración de que la decisión del planificador sobre la protección de los suelos de infraestructuras o dotaciones, puede venir determinada por la propia conclusión que realice de la fase de análisis territorial, sin que sea exigible que venga predeterminada por la normativa sectorial aplicable.

El mismo criterio acoge la STSJ de la Comunidad Valenciana, de 23 de mayo de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 333/2011. Ponente ALTARRIBA CANO, EDJ 2014/119579), en la que se dispone que la argumentación sostenida en relación con la inexistencia de valores agrícolas, paisajísticos, medioambientales o forestales, carece de trascendencia, porque en el caso analizado la parte de la finca que se clasifica de especial protección no se hace en base a estos elementos, sino por estar dentro de la zona de protección de una carretera, lo que hace que esos suelos sean incompatibles con el desarrollo urbano.

Estas afirmaciones de la jurisprudencia son muy esclarecedoras, debido a que vienen a confirmar la posibilidad, por una parte, de que el planificador pueda atribuir a los suelos adyacentes a las infraestructuras y dotaciones en suelo rural la condición de especialmente protegidos o, en su caso, la condición de suelo rural común, al menos en los casos en los que no se define esta determinación por la normativa sectorial aplicable. Por otra parte, se avala también la posibilidad para el planificador de integrar dentro del suelo de especial protección a ámbitos territoriales que, al menos desde un punto de vista de reconocimiento sectorial, no forman parte de las zonas de servidumbre o de salvaguarda establecidas para las dotaciones e infraestructuras⁷⁰⁰. Con ello se viene a respaldar la labor planificadora y las propuestas de ordenación territorial o urbanística que deriven del análisis del entorno y sus afecciones, priorizando siempre (y como por otra parte no podría ser de otro modo) la suficiente y coherente motivación de las decisiones adoptadas.

⁷⁰⁰ Extendiendo sobre ellos las limitaciones que inevitablemente debe conllevar esta decisión en lo relativo a los usos autorizados en los mismos.

De conformidad con esta conclusión, puede afirmarse igualmente que no en todos los casos ha resultado pacífica la decisión administrativa de ampliar la zona protegida contigua a las infraestructuras y dotaciones ubicadas en suelo no urbanizable, al entenderse improcedente la extensión de los ámbitos de las zonas de servidumbre establecidas por la normativa sectorial sin la precisa justificación de la medida adoptada. Como ejemplo podemos citar la STSJ de Cantabria de 10 de mayo de 2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 1104/2003. Ponente MARIJUAN ARIAS, EDJ 2005/65683), que al analizar la reclamación presentada por los afectados por la clasificación de suelo protegido de esta naturaleza, dispone expresamente en su FD 8º:

“Partiendo de la inicial discrecionalidad del planificador debe indicarse, sin embargo, que la misma no entra en juego cuando de suelo no urbanizable se trata (...) la atribución a las parcelas de referencia de la clasificación de suelo no urbanizable de protección de las infraestructuras debe estar en ínsita relación con las características y condiciones fácticas de aquéllas, las cuales no concurren en el supuesto de autos, ya que si conforme a la Memoria de las NNSS de Polanco, dicho suelo es aquel que "por su emplazamiento próximo a infraestructuras de interés general debe abstraerse del proceso urbanizador, quedando afectados a la protección y conservación de dichas infraestructuras, normalmente por la aplicación de la normativa sectorial de carreteras, transportes, ferrocarriles y costas. El régimen urbanístico de dichos suelos se encuentra condicionado al mantenimiento y preservación de las infraestructuras que gravan el término municipal". (...) Por lo tanto, no reuniendo las parcelas de autos las condiciones y características necesarias para merecer la clasificación de suelo no urbanizable de protección de infraestructuras, toda vez que no se cumplen los requisitos que para ello imponen las NNSS ni tampoco se acredita la concurrencia de los accidentes geográficos a la que alude el informe técnico, debemos anular dicha clasificación de la propiedad de actor otorgada por la Revisión de las NNSS”.

De lo anterior se concluye, reiterando lo ya expuesto en la presente tesis doctoral, que la justificación de la decisión del planificador tendente a extender la especial protección del suelo a ámbitos territoriales fuera del contorno de las infraestructuras ubicadas en suelo rural y sus zonas de servidumbre debe quedar acreditada de forma muy reforzada. En este caso, esta reflexión se debe no solo a que su localización queda fuera de las delimitaciones realizadas por la normativa sectorial aplicable para las infraestructuras y dotaciones, sino

también porque la propia motivación de la especial protección deriva de elementos que se encuentran fuera del propio suelo a proteger en este caso, lo que supone la necesidad de relacionar el suelo “exterior” con el realmente afectado por la infraestructura o dotación, de tal modo que su conjunción se aprecie como un elemento unitario, aunque ello no quiere significar, evidentemente, que su tratamiento deba ser uniforme.

X. LOS RIESGOS DEL TERRITORIO COMO CONDICIONES DETERMINANTES DE SU ESPECIAL PROTECCIÓN.

Aunque la presencia de riesgos procedentes de la propia naturaleza presente en el entorno, o de elementos artificiales existentes en un ámbito territorial más o menos cercano, no puedan considerarse ni técnica ni coloquialmente como “valores” presentes en el suelo rural, este tipo de contingencias identificables en el territorio suelen incluirse dentro de la relación de motivos que fundamentan el establecimiento de regímenes específicos de protección del suelo, lo que tiene reflejo en la normativa urbanística aplicable, que equipara su tratamiento a la del resto de elementos, valores y condiciones que determinan la consideración del suelo en el que se localizan.

Partiendo de la propia normativa estatal, podemos hacer referencia en este sentido al artículo 21.2.a) del TRLS2015, en el que se define al suelo en situación rural como, en todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación

o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

Por su parte, la consideración que las diferentes normativas autonómicas realizan sobre los elementos que se incluyen en esta tipología de “valores” presentes en suelo no urbanizable, como en otros casos ya analizados, varía en función del nivel de exigencia establecido en las mismas para su tratamiento por el instrumento de planificación que realice el análisis del territorio. De este modo, si bien en la totalidad de las normas autonómicas del territorio nacional la existencia de riesgos naturales o tecnológicos determina la exigencia de la consideración del suelo en el que se identifiquen como rural o no urbanizable, excluyendo por tanto su ámbito de todo proceso urbanizador presente o futuro, a partir de esta consideración inicial pueden diferenciarse distintos tratamientos normativos que van a condicionar la actuación de los poderes públicos planificadores a la hora de delimitar los espacios de suelo en los que se aprecie la presencia de riesgos en cada territorio concreto.

De este modo, podemos distinguir algunas normas autonómicas cuya regulación, de forma más o menos directa, parece exigir que los suelos en los que se identifiquen este tipo de valores sean considerados en todo caso como de especial protección, como son los casos de las normativas de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana o la Región de Murcia. En segundo lugar, podemos hacer referencia a otras comunidades cuya normativa vigente establece la posibilidad de que el planificador le otorgue a estos terrenos el carácter de suelo especialmente protegido o, en otro caso, los delimite como suelos rurales de régimen común. Este es el caso de Andalucía o de Galicia, en cuya normativa se contiene una referencia abierta a la posibilidad del planificador de añadir supuestos de suelos protegidos a los que de forma expresa se definen en el propio texto normativo. En tercer lugar, pueden apreciarse los casos como son los de Castilla-La Mancha, Extremadura o las Islas Canarias, donde la redacción de su normativa parece determinar que los suelos sobre los que se

aprecien riesgos naturales o tecnológicos acreditados, deben ser incluidos en la categoría (o categorías) de suelo común rural o no urbanizable, al no prever ningún tipo específico mediante el que incorporar estos terrenos al ámbito de los especialmente protegidos.

Especialmente destacable es el caso de Canarias, en cuya reciente Ley 4/2007, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos, en cuyo artículo 33.1.e) se incluye, dentro de los terrenos que deben formar parte del suelo rústico a los que sea necesaria su protección por riesgos ciertos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación, erosión, desprendimientos, corrimientos o fenómenos análogos que comporten sus características geotécnicas o morfológicas. Sin embargo, la alusión que hace este artículo a la “protección” que requieren estos suelos no se corresponde, al menos de forma expresa, con ninguna de las categorías de suelo rústico especialmente protegido que relaciona posteriormente el artículo 34 de la citada Ley.

En todo caso, como también se ha expuesto en otras ocasiones anteriores, en la mayoría de los supuestos analizados parece posible que el planificador pueda asimilar los terrenos en los que se aprecien elementos de esta naturaleza a alguna de las categorías de suelo de especial protección reconocidas expresamente por la normativa aplicable, si de forma justificada entiende que sobre los mismos es preciso establecer un régimen más restrictivo de usos que el atribuido de forma genérica al suelo no urbanizable o rústico común de cada Comunidad Autónoma.

Conforme a esta premisa, cabe hacer referencia al caso concreto de Andalucía, en el que la normativa vigente parece sugerir en cierto modo esta posibilidad (o incluso exigencia), al establecer para los suelos en los que se declare la presencia de riesgos naturales o tecnológicos efectos adicionales a los propios del suelo no urbanizable común y que, en estos aspectos, vienen a ser equiparados con los suelos especialmente protegidos de forma expresa. En

concreto, nos referimos a lo dispuesto en el artículo 3.2 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía⁷⁰¹, que equipara los suelos con riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, tecnológicos o de otra procedencia, con los especialmente protegidos, en la imposibilidad de atribuir a las edificaciones construidas sobre los mismos sin licencia o contraviniendo sus indicaciones, el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación, y ello por estimar que en estos suelos no se encuentra sometida a plazo de finalización la actuación administrativa para restaurar la legalidad urbanística infringida por la ejecución de estas construcciones⁷⁰². Del análisis de esta norma reglamentaria se desprende que la normativa andaluza, considerada en su conjunto, entiende que estos suelos con riesgos naturales o tecnológicos deben ser incluidos en ámbitos de suelo especialmente protegido, aunque ciertamente no lo exija de forma expresa.

⁷⁰¹ BOJA núm. 19, de 30 de enero de 2012.

⁷⁰² En este punto existe una contradicción con el texto de la propia LOUA, debido a que su artículo 185.2, que establece los supuestos en los que no finaliza el plazo establecido para que la Administración adopte las medidas de restauración de la legalidad, no cita en ningún momento a estos suelos de forma expresa salvo, claro está, que se encuentren incluidos en un ámbito de especial protección establecido por el instrumento de planificación aplicable. De hecho, la propia exposición de motivos del Decreto 2/2012, de 10 de enero, cuando hace referencia a esta cuestión, dispone: *“En ningún caso prescriben las medidas de restauración de la legalidad en el suelo no urbanizable cuando las edificaciones se han ubicado en terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección o incluidos en la Zona de Influencia del Litoral”*, omitiendo toda referencia expresa a los suelos en los que se acredite la presencia de riesgos naturales o tecnológicos. Esta argumentación nos lleva a concluir que, o bien el redactor de la norma reglamentaria se extralimitó al establecer los supuestos en los que no procede el reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación o, en otro caso, se ha de entender que la advertencia de estos riesgos obliga al planificador a establecer sobre el territorio afectado un régimen de especial protección. La lógica determina que lo procedente es entender esto segundo, debido a que el primer supuesto conllevaría la imposibilidad de cumplir las exigencias del Decreto 2/2012, de 10 de enero, en sus propios términos, ya que no cabría oponer frente a las construcciones ubicadas en estos suelos la no finalización del plazo de actuación administrativa para restablecer la legalidad infringida, por propia determinación de la LOUA.

A. Los riesgos naturales.

Los riesgos naturales apreciables en el territorio pueden definirse como las situaciones en las que la propia realidad física del terreno presenta elementos o variables que pueden determinar alteraciones en su configuración material, de tal modo que pueden verse afectadas las posibles construcciones, instalaciones, cultivos, plantaciones o, en general, cualquier actuación humana realizada en su ámbito. Estos riesgos naturales se asocian a los denominados por autores como JORDANO FRAGA⁷⁰³ eventos naturales, debido a que son procesos derivados de la propia naturaleza los que provocan la situación de riesgo que se advierte o presume y que en su gestación no participa, al menos de forma inmediata, la acción humana.

Los riesgos naturales pueden presentarse en diferentes formas sobre el territorio⁷⁰⁴ en función del tipo concreto identificado, pudiendo distinguir entre riesgos permanentes, cuya presencia en el terreno afectado se aprecia de forma continua y sus efectos se perciben en todo momento, y riesgos latentes o intermitentes, cuyos efectos solo se producen (o pueden producirse) en determinados momentos y, por lo tanto, no suelen percibirse salvo durante el periodo de tiempo en que se produce el hecho natural determinante del riesgo y hasta su finalización. Desde otro punto de vista, también pueden distinguirse los riesgos naturales cuyos elementos determinantes se encuentran dentro del ámbito del propio suelo, de los que se encuentran fuera de la superficie del mismo y cuya actuación solo le puede ser perjudicial en el caso que sus efectos alcancen su ámbito territorial.

Esta diversidad de riesgos naturales es la que determina que la protección especial del suelo, establecida por el análisis del territorio realizada en la planificación de su ámbito espacial, pueda delimitarse en función de riesgos presentes y permanentes o, en otro caso, de riesgos cuya eventualidad solo puede determinarse en función de estudios de la realidad física del territorio

⁷⁰³ JORDANO FRAGA, Jesús (2000, págs. 99 y ss.).

⁷⁰⁴ Cfr. ESTRADA LARA, Óscar (2011).

que, inevitablemente, deben incorporarse al proceso planificador y que son los que justificarían la asignación de la especial protección a un territorio que, en principio, no presenta signos de riesgos presentes sobre el mismo.

La relación de los riesgos naturales que pueden apreciarse sobre el territorio no suele contenerse en listados de *numerus clausus*, sino que al contrario suele establecerse mediante relaciones abiertas a que puedan incluirse cualesquiera elementos que pudieran afectar de forma directa a un suelo concreto y que, en función de esta circunstancia, determinen la improcedencia para albergar usos urbanísticos generalmente admitidos. A modo de ejemplo, cabe citar a la normativa andaluza, que expresamente cita a la erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales (art. 46.1.i) LOUA); la normativa gallega, que cita a la inundación, erosión, hundimiento u otros de naturaleza similar; o la normativa canaria, que como hemos indicado anteriormente, cita la inundación, erosión, desprendimientos, corrimientos o fenómenos análogos que comporten sus características geotécnicas o morfológicas. En otros casos, la normativa se limita a incluir expresiones como “riesgos naturales acreditados” u otras de sentido similar, evitando la referencia a elementos concretos de esta naturaleza.

En base a lo expuesto, podemos concluir que la apreciación de algunos riesgos naturales presentes en el territorio será tanto más reglada en cuanto los mismos sean directamente apreciables o sus efectos sean aparentes, en tanto que aquellos que no sean de esta naturaleza requerirán una justificación técnica y documental más extensa y profusa, con el evidente objeto de acreditar la efectiva realidad del riesgo natural identificado por el planeamiento. En el primer tipo podemos incluir a los fenómenos de erosión del terreno (cuyos efectos normalmente serán bastante apreciables), junto con los desprendimientos, corrimientos de tierra y otros de tipología similar, cuya verificación normalmente requerirá una justificación técnica poco compleja, debido a que los elementos que pueden provocar las alteraciones del territorio estarán, con carácter general, presentes en el propio espacio protegido. Dentro

del segundo tipo estarán fenómenos como los hundimientos, alteraciones geológicas del subsuelo y, de forma muy significativa, los riesgos de inundación, cuya justificación técnica requerirá la incorporación de informes justificativos de las zonas del territorio sobre las que pudieran afectar estos procesos naturales.

La necesidad de evitar todo riesgo natural sobre el terreno determina que los informes técnicos sobre riesgos del territorio deban ser considerados una parte fundamental del planeamiento territorial o urbanístico, sea éste general o de desarrollo, llegando a exigir la propia normativa estatal vigente que todo proceso de este tipo debe contener un informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, que deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación (art. 22.2 TRLS2015).

Esta exigencia deriva, evidentemente, de la necesidad de que los terrenos acrediten la no concurrencia en los mismos de riesgos naturales para poder iniciar su transformación urbanística, debido a que, como se ha apuntado anteriormente, en caso contrario deben quedar excluidos de la misma. Similar justificación motiva el establecimiento de un régimen singular de protección para estos terrenos, puesto que se pretende salvaguardar toda actividad humana de los riesgos inherentes al territorio en el que se realiza y, en concreto, la posibilidad de que los efectos de estos fenómenos naturales de riesgo acreditado puedan causar perjuicios a las personas y a las instalaciones, construcciones o edificaciones allí localizadas. Sobre esta exigencia de prevención frente a los posibles perjuicios que pudieran causar los riesgos del territorio, puede citarse por su carácter descriptivo la expresión que contiene el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón⁷⁰⁵, cuyo artículo 16.1.b) señala como suelos que deben ser sometidos a una especial protección los terrenos que no resulten susceptibles de transformación urbanística por la

⁷⁰⁵ Boletín Oficial de Aragón núm. 140, de 18 de julio de 2014.

peligrosidad para la seguridad de las personas y los bienes motivada por la existencia de riesgos de cualquier índole.

En este punto cabe destacar la estrategia temática para la protección del suelo de la Unión Europea, formulada para la revisión de la actualmente vigente Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, por la que se proponen medidas cuyo objeto es la protección del suelo y la preservación de su capacidad de desempeñar sus funciones ecológicas, económicas, sociales y culturales. Una de las medidas contempladas en la propuesta de Directiva es que los Estados miembros deben identificar las zonas en las que exista riesgo de erosión, pérdida de materia orgánica, compactación, salinización y deslizamientos de tierras, así como aquéllas en las que ya se haya producido un proceso de degradación, que debe basarse en los criterios definidos en la propia propuesta. Además de lo anterior, deben fijar objetivos y adoptar programas de medidas apropiadas para reducir los riesgos mencionados y luchar contra sus consecuencias.

De manera específica, la propuesta de Directiva dispone que los Estados miembros deben adoptar las medidas adecuadas para prevenir la contaminación del suelo por sustancias peligrosas, asumiendo la obligación de elaborar un inventario de los terrenos contaminados por esas sustancias cuando su concentración suponga un riesgo importante para la salud humana o el medio ambiente, así como de las instalaciones donde hayan tenido lugar en el pasado determinadas actividades (vertederos, aeropuertos, puertos, instalaciones militares, actividades reguladas por la Directiva IPPC, etc.). De esta propuesta de régimen jurídico elaborada por la Unión Europea, autores como BARREDA BARBERÁ⁷⁰⁶ concluyen con la necesidad de que los terrenos en los que los poderes planificadores aprecien la concurrencia de estos riesgos, sean declarados como suelos no urbanizables y sometidos a un

⁷⁰⁶ *Op. cit.* (2008, pág. 67).

régimen de protección específico que permita, en la medida de lo posible, su recuperación, toda vez que se acredita su incapacidad intrínseca para sustentar asentamientos humanos.

Esta conclusión, aparte de por la propia literalidad de la normativa autonómica antes analizada, es corroborada por resoluciones judiciales como es ejemplo la STSJ de Andalucía de 5 de diciembre de 2016 (Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 852/2011. Ponente CARDENAL GÓMEZ, EDJ 2016/295794), en la que se desestima el recurso interpuesto frente a la aprobación del PGOU de una localidad malagueña, por la posible antijuridicidad de la clasificación otorgada a varias fincas rústicas como suelo especialmente protegido, al estimar que no son ciertos los riesgos de erosión, desprendimientos y corrimientos de terreno declarados sobre las mismas. En contra de esta pretensión la Sala estima coherente la protección de varios suelos por los riesgos de erosión y deslizamiento de tierras, que fueron identificados en los mismos por los informes incorporados en la tramitación administrativa del instrumento de planeamiento y que, al contrario, no son desvirtuados por el informe técnico aportado por los recurrentes. En definitiva, la Sala andaluza avala la potestad administrativa de apreciar los riesgos de los terrenos analizados y, en su consideración, establecer sobre los mismos un régimen singularizado de protección⁷⁰⁷.

En sentido similar se expresa el mismo Tribunal Superior de Justicia en Sentencia de 15 de febrero de 2013 (Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 950/2009. Ponente MACHO MACHO, EDJ 2013/123353), en la que viene a validar la zonificación realizada por el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga, en la que se identifican terrenos susceptibles de ser considerados de especial protección por presentar riesgos ciertos de erosión del sustrato material, estimando procedente su declaración por la ordenación territorial ya que esta

⁷⁰⁷ Es de resaltar que la normativa urbanística andaluza no exige expresamente que los suelos no urbanizables en los que se aprecie este tipo de riesgos sean declarados como de especial protección, por lo que la capacidad discrecional del planificador queda aún más reforzada al entender correcta la propuesta de protección especial de estos suelos.

consideración no trasgrede ni limita la competencia municipal para la ordenación urbanística de cada respectivo término concreto.

Además de esta afirmación, la Sala termina exponiendo una cuestión que tiene más importancia de la que en principio pudiera parecer, sobre todo ante la controversia provocada por la argumentación de los afectados por la zonificación recurrida, que en defensa de sus intereses invocan la no procedencia de la protección reclamada y, en todo caso, la no consideración similar de otros terrenos en los que pueden apreciarse condiciones semejantes. Ante esta argumentación la Sala expone literalmente (FD 8º):

“Sin que tenga consistencia suasoria, por último, la alegación de que al no haberse declarado de especial protección terrenos similares a los actuales se ha quebrantado la doctrina de los actos propios a la par que con ello se evidencia que los motivos para que se declaren de especial protección son de carácter extrajurídico, en concreto políticos, pues al respecto dicha argumentación por especulativa y carente de todo apoyo probatorio no puede ser atendida, ya que en definitiva conlleva un juicio de valor que esta Sala no puede entrar a considerar y menos a estimar”.

Con ello, la Sala no deja de reafirmar la potestad discrecional de la Administración a la hora de considerar la presencia de los valores (en este caso los riesgos) a la hora de analizar el territorio, lo que obviamente tiene su límite en la justificación y correcta motivación de sus decisiones, pero que no puede ser atacada por la mera alegación a la diferencia de tratamiento de otras zonas del territorio, debido a que la impugnación de la actuación planificadora debe centrarse en discutir la propia consideración que la misma ha realizado sobre el terreno afectado y no por la referencia o alusión a otros territorios, puesto que sus circunstancias y condiciones, aunque aparentemente iguales, pueden variar por múltiples circunstancias y, precisamente por ello, justificar el diferente tratamiento de la propuesta de ordenación.

Esta reflexión puede extrapolarse a todos los valores analizados en este capítulo, pero presenta una especial incidencia en supuestos como los riesgos del territorio, en los que la apreciación técnica puede estar sujeta a discrepancias muy acentuadas, dadas las propias características de algunos de

los supuestos de precaución que se extraen por previsiones derivadas de estudios contingentes y, como tales, sometidos a discrepancias técnicas y doctrinales.

Atendiendo a los estudios del terreno que realizan los propios instrumentos de planeamiento, vemos como la enumeración de riesgos naturales cuya posible presencia ha de ser analizada al realizar la diagnosis del territorio, se presenta en forma más desagregada que la que se contiene en la normativa vigente, si bien sus diferentes conceptos pueden incardinarse sin problema alguno en los supuestos a los que se hace referencia en los textos normativos. Por ejemplo, suelen analizarse fenómenos como la inestabilidad de laderas y otros accidentes geográficos (en prevención de deslizamientos, desprendimientos, vuelcos, coladas de barro, etc.); la sismicidad por terremotos o la presencia de fallas activas; la expansividad del terreno; la subsidencia⁷⁰⁸ por karstificación⁷⁰⁹ o por la aparición de estructuras halocinéticas⁷¹⁰ en el territorio; la vulnerabilidad de acuíferos; las inundaciones, erosión, incendios forestales; y, en general, cualesquiera otros riesgos geotécnicos.

Como expone GALLEGO COSME⁷¹¹, mediante un análisis realizado para cada territorio, los planes de ordenación del suelo deben contemplar la posibilidad de que estas amenazas puedan ocurrir. En su tratamiento, el objetivo fundamental no es otro que proteger a la población y, en la medida de lo posible, aminorar los daños en caso de que estos se produzcan. Dentro de la consideración de los suelos afectados se deben incluir las actuaciones de necesaria ejecución para la prevención frente a estas amenazas, como son la construcción de

⁷⁰⁸ La subsidencia es, junto con la contaminación de los acuíferos subterráneos, uno de los problemas principales de la minería subterránea. Consiste en el movimiento de una superficie cuya componente vertical de desplazamiento es claramente predominante sobre su componente horizontal. La subsidencia se debe principalmente a dos procesos: la karstificación y aparición de estructuras halocinéticas.

⁷⁰⁹ La karstificación es un fenómeno que se produce en el terreno por la presencia de yeso y calizas que pueden dar lugar al efecto de disolución. Esto puede favorecer la aparición de espacios vacíos, oquedades que no se detectan y que pueden hundirse de forma brusca, causando graves daños y pérdidas en el terreno circundante.

⁷¹⁰ Las estructuras halocinéticas son formaciones geológicas producidas por el desplazamiento de rocas salinas que pueden alterar los materiales de su alrededor levantándolos, formando domos; o perforándolos, originando diapiros.

⁷¹¹ GALLEGO COSME, Mario J. (2014, pág. 7).

infraestructuras (drenaje, plantación de árboles, acondicionamiento de cauces), o la creación de sistemas de previsión y vigilancia (redes de vigilancia sísmica, volcánica e hidrológica).

La importancia de la planificación territorial en la prevención de riesgos naturales es actualmente apreciada con carácter general, como destacan FLEICHHAUER, GREIVING y WANCZURA, Sylvia⁷¹², al afirmar que hasta mediados de los años 90 del pasado siglo los peligros naturales en Europa se gestionaban mediante unidades de gestión de emergencias u otras divisiones de planificación sectorial, si bien ya desde entonces se advertía de la necesidad de introducir la planificación territorial en el ciclo de gestión de riesgos. En la actualidad, destacan estos autores, en el Viejo Continente no solo se ha aceptado esta exigencia por los planificadores y responsables políticos, sino que también se corresponde con el resultado de iniciativas de investigación recientes, que destacan la función potencial de la planificación territorial para la evaluación y gestión de riesgos.

B. Especial referencia al riesgo de inundabilidad del territorio.

1. Delimitación de las zonas inundables.

Dentro de la relación de riesgos naturales que pueden afectar al territorio y que deben ser objeto de tratamiento en sus procesos de planificación, merece especial consideración el riesgo de inundabilidad del terreno, debido a su carácter latente y discontinuo, pero a su vez, potencial generador de situaciones catastróficas. La realidad de los hechos pasados en los que la inundabilidad del territorio sobre el que se han asentado actividades humanas ha generado múltiples desgracias, algunas ciertamente evitables, ha desencadenado un clima actual de exigencia social por el que se exhorta a los poderes públicos a paliar este tipo de situaciones en áreas consolidadas y,

⁷¹² FLEICHHAUER, Mark; GREIVING, Stefan y WANCZURA, Sylvia (2007, pág. 50).

fundamentalmente, a evitar la ocupación de nuevas zonas de suelo rural hasta que se acredite que se encuentran fuera de este tipo de riesgo. Para ello, autores como MENÉNDEZ REXACH⁷¹³ hacen referencia a la necesidad de que se corrijan los efectos surgidos por actuaciones planificadoras inapropiadas y, en muchas ocasiones, la excesiva tolerancia que se ha observado con construcciones y asentamientos irregulares, que en su mayor parte se ubican en zonas con alto riesgo de inundabilidad.

Como al efecto indica GARCÍA ÁLVAREZ⁷¹⁴, en este como en otros ámbitos, desde un punto de vista jurídico, un primer problema deriva de la complejidad de la distribución de competencias en la materia, lo que se plasma en una considerable dispersión normativa generadora de una difícil concreción del concepto de zona inundable, cuya determinación es un elemento necesario como pieza clave del sistema. No obstante, a juicio de este autor, el esfuerzo realizado siguiendo el impulso de la Unión Europea, básico en ésta como en otras cuestiones ambientales, se está plasmando en el diseño de instrumentos jurídicos eficaces para la ordenación de las zonas inundables y mecanismos de coordinación, como el informe vinculante de la Administración hidráulica previo a la aprobación de los planes urbanísticos o, el sometimiento a autorizaciones sectoriales previas a la materialización de usos en zonas declaradas como inundables.

La referencia que el autor realiza a la Unión Europea puede concretarse en este asunto en la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, que introduce un nuevo enfoque e instrumentos para gestionar este tipo de riesgos y que fue transpuesta al ordenamiento jurídico español a través del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación. A través de lo exigido por esta norma reglamentaria, se han ido

⁷¹³ MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2015, pág. 36).

⁷¹⁴ GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2106-b).

elaborando los denominados mapas de peligrosidad y riesgo de inundación⁷¹⁵, formulados para cada demarcación geográfica, en los que deberán constar delimitadas las zonas de alta, media y baja probabilidad de inundación⁷¹⁶. Con la información suministrada por estos mapas, la propia norma estatal establece la necesidad de formular los planes de gestión del riesgo de inundación (PGRI), que entre otras cuestiones deben estar coordinados con otras políticas sectoriales, como son la ordenación del territorio, protección civil, agricultura, forestal, minas, urbanismo o medio ambiente, siempre que afecten a la evaluación, prevención y gestión de las inundaciones (art. 11).

En concreto, los PGRI deben contener las limitaciones a los usos del suelo planteadas para las zonas inundables en sus diferentes escenarios de peligrosidad, los criterios empleados para considerar el territorio como no urbanizable, y los criterios constructivos exigidos a las edificaciones situadas en zona inundable. Las medidas previstas para adaptar el planeamiento urbanístico vigente a los criterios planteados en el plan de gestión del riesgo de inundación, incluida la posibilidad de retirar construcciones o instalaciones existentes que supongan un grave riesgo, para lo cual su expropiación tendrá la consideración de utilidad pública⁷¹⁷. A juicio de CARUZ ARCOS⁷¹⁸ la implementación de los PGRI y en concreto la protección como suelos no urbanizables de numerosos espacios afectados por los riesgos de inundación, constituye uno de los principales retos a los que la actividad urbanística deberá enfrentarse en los próximos años.

Además de la citada normativa, debemos hacer referencia al artículo 14 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento

⁷¹⁵ Vid. OLCINA CANTOS, Jorge (2012). En este artículo el autor realiza un interesante estudio sobre la evolución de los mapas e instrumentos de cartografía que se han utilizado para la delimitación de las zonas con riesgo de inundabilidad.

⁷¹⁶ Determinada esta última mediante la consideración de un periodo de retorno de 500 años.

⁷¹⁷ Punto 5 de la Parte A del Anexo del Real Decreto 906/2010, de 9 de julio.

⁷¹⁸ CARUZ ARCOS, Eduardo (2018).

del Dominio Público Hidráulico, en cuyo punto primero⁷¹⁹ se contiene la siguiente definición del concepto de zona inundable:

“Se considera zona inundable los terrenos que puedan resultar inundados por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas cuyo período estadístico de retorno sea de 500 años, atendiendo a estudios geomorfológicos, hidrológicos e hidráulicos, así como de series de avenidas históricas y documentos o evidencias históricas de las mismas en los lagos, lagunas, embalses, ríos o arroyos. Estos terrenos cumplen labores de retención o alivio de los flujos de agua y carga sólida transportada durante dichas crecidas o de resguardo contra la erosión. Estas zonas se declararán en los lagos, lagunas, embalses, ríos o arroyos. La calificación como zonas inundables no alterará la calificación jurídica y la titularidad dominical que dichos terrenos tuviesen”.

De acuerdo con esta definición, se consideran zonas inundables los terrenos sobre los que exista alguna probabilidad de inundación conforme a lo indicado en los mapas de peligrosidad y riesgo de inundación antes aludidos, aunque ésta fuera de nivel bajo. En su nivel superior se encuentran las denominadas zonas de flujo preferente, que son las que presentan un mayor riesgo de que se puedan producir daños a las personas o bienes y que quedan definidas a partir de las avenidas en un periodo de retorno de cien años y que, debido a esta consideración especial, presentan un régimen similar al de la zona de policía de los cauces por el que se limitan de forma muy considerable los usos autorizados en las mismas. En los casos de zonas de flujo preferente localizadas en suelos rurales, estas limitaciones singulares se contienen en el artículo 9.bis del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

La incidencia que la definición de zona inundable presenta sobre la planificación del suelo se refleja de forma expresa en el punto segundo del citado artículo 14, al exigir a los organismos de cuenca el traslado a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de los datos y estudios disponibles sobre avenidas, al objeto de que se tengan en cuenta en la planificación del suelo, y en particular, en las

⁷¹⁹ En su redacción actual, vigente desde la modificación realizada por el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre.

autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables. Todo lo expuesto lleva a considerar que uno de los documentos técnicos esenciales que debe integrar todo proceso de planificación del territorio es el que delimite las zonas inundables existentes en el mismo, basado en los estudios elaborados por los organismos de cuenca y que, en su caso, podrán ser ampliados por los que realice el propio instrumento de planificación. En todo caso, dada la expresión que se contiene en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico al que se ha hecho referencia, similar a la del artículo 11.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, al que desarrolla, autores como MARTÍNEZ MARTÍNEZ⁷²⁰ entienden que la cartografía sobre zonas inundables que debe sustentar la ordenación de los instrumentos de planificación urbanística debe realizarse por sus redactores, aunque basada y condiciona por los datos formulados por la Administración del Estado.

En el mismo sentido, aunque desde un punto de vista alternativo, OLCINA CANTOS⁷²¹ entiende que la realización de un estudio de riesgos de inundabilidad del territorio es esencial en todo proceso de planificación territorial, al estimar que el estudio del medio físico debe entenderse como un elemento fundamental en estos procesos, particularmente en los de ámbito local, añadiendo en lo que respecta a los análisis de riesgos del territorio que su tratamiento debe evitar tendencias generalistas y, por el contrario, centrarse en las referencias asociadas a su concreto ámbito geográfico de planificación. En resumidas cuentas, el citado autor concluye que cuanto más pequeño sea el espacio geográfico a analizar, mayor esfuerzo investigador requerirá y más innovador tendrá que ser el enfoque que imprima al análisis del riesgo del territorio.

Por lo general, la normativa autonómica suele exigir de forma más o menos expresa que los instrumentos de planificación urbanística recojan la documentación relativa a los riesgos existentes en el territorio, como elementos

⁷²⁰ *Op. cit.* (2010, pág. 119).

⁷²¹ OLCINA CANTOS, Jorge (2004, págs. 76-77).

determinantes y justificadores de las decisiones que se adopten en este ámbito y que vayan a definir las áreas de suelos especialmente protegidos por esta consideración. Así, el artículo 59.2.f) de la norma asturiana dispone que los planes de ordenación general deberán contener, entre otros muchos aspectos, la delimitación, independientemente de su inclusión en otras categorías, de las áreas de prevención, respecto de aquellos espacios que presenten un manifiesto riesgo de inundaciones, incendios, erosión, desprendimientos o sucesos similares. Esta exigencia normativa determina que la omisión de alguno de los documentos que se requiera incorporar para el análisis de estas especiales condiciones del territorio, pueda conllevar la nulidad del proceso planificador, por entender que esta documentación es un requisito consustancial al proceso de planificación y, por consiguiente, considerar que su omisión es un defecto insubsanable. Dicha documentación debe comprender, además, la exigida por la normativa sectorial aplicable, debido a que su carácter preceptivo determina que no pueda ser sustituida por otra de similares características, salvo que así expresamente se autorice.

Tal conclusión ha sido refrendada por la jurisprudencia que ha analizado la cuestión, como puede apreciarse en la STSJ del Principado de Asturias, de 28 de febrero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, rec. 1032/2015). Ponente MARGARETO GARCÍA, CENDOJ 33044330012017100209), que exige de forma expresa el informe de la Confederación Hidrográfica del Norte sobre la existencia de zonas de inundabilidad en la tramitación de la planificación urbanística municipal, entendiendo que su omisión no puede ser subsanada por otros informes que no son los exigidos por la normativa sectorial.

Junto con lo anterior, podemos encontrar documentos de alcance territorial de ámbito autonómico que contienen la previsión de inundabilidad de su geografía regional, instaurados mediante figuras de planificación sectorial vinculantes sobre el resto de instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Como ejemplo podemos citar al Plan de Acción Territorial sobre Prevención del

Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA), que se define como un Plan de Acción Territorial de los previstos en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, al que deben adaptarse los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico de esta región.

Ahora bien, como indica GARCÍA BOTELLA⁷²² en referencia a este tema, el propio instrumento de ordenación sectorial asume su carácter de estudio regional realizado en origen a escala muy amplificada, por lo que es susceptible de ser concretado, ampliado, e incluso modificado mediante estudios de inundabilidad más precisos que, en todo caso, se realizarán de acuerdo con lo establecido en su regulación. Con esta afirmación se viene a corroborar la necesidad de que la planificación más próxima al terreno (normalmente la urbanística), sea la que defina y delimite con mayor exactitud los contornos de los suelos sobre los que se aprecien riesgos de inundabilidad o, en general, de cualquier otro riesgo natural presente en su espacio geográfico, siempre respetando los parámetros de la ordenación sectorial o territorial prevalente, salvo en los supuestos en los que de forma justificada pueda alterar sus determinaciones.

En este orden de cosas, autores como GIMÉNEZ FERRER⁷²³ o ESTRELA MONREAL⁷²⁴ entienden que la ordenación urbanística debe desarrollar y profundizar sobre la territorial realizada sobre esta concreta materia, estableciendo los criterios de protección de los suelos declarados en riesgo de inundación y, sobre el planeamiento vigente, revisar las determinaciones previas de su ordenación al objeto de considerar todas las zonas en riesgo declarado y, por otro lado, plantear las soluciones aplicables para mitigar el impacto que los posibles efectos negativos pudieran producir sobre las construcciones, instalaciones y edificaciones existentes sobre zonas inundables.

⁷²² GARCÍA BOTELLA, Estela (2017, págs. 78-79).

⁷²³ GIMÉNEZ FERRER, José Manuel (2003).

⁷²⁴ ESTRELA MONREAL, Teodoro (2004, pág. 26).

No obstante, otros autores como MENÉNDEZ REXACH, aunque entienden que la planificación urbanística es la que tiene que realizar la función de clasificación de suelo y, en consecuencia, identificar las zonas inundables de un territorio concreto y establecer su régimen jurídico de protección especial, su labor debe ser sustentada por los estudios y trabajos realizados por la Administración que ostente las competencias hidráulicas, ya que será la que posea los datos más actualizados y precisos sobre la situación específica de cada cuenca⁷²⁵. Aunque poniendo el punto de atención en elementos distintos del proceso de planificación relativo a la identificación y delimitación de las zonas inundables del territorio, el citado autor destaca también la necesidad de que la planificación urbanística realice un análisis específico del suelo para determinar las zonas en riesgo de inundabilidad, con la exigencia de que su régimen jurídico establezca las medidas precisas para evitar las posibles consecuencias negativas que pudieran derivar de la producción de los elementos de riesgo que se pretenden evitar, y todo ello sin incluir determinaciones contrarias a los planes sectoriales vinculantes.

En definitiva, como afirma CARUZ ARCOS⁷²⁶ el objeto de la planificación sectorial sobre los riesgos de inundabilidad del territorio es que las normas y planes urbanísticos formulen las medidas necesarias para lograr la efectividad de sus previsiones y, en concreto, reducir los riesgos e impactos negativos de las posibles inundaciones que pudieran estimarse del análisis histórico del correspondiente ámbito territorial.

2. Limitaciones de usos autorizados en las zonas inundables.

Como pautas para establecer la regulación de los usos autorizables sobre zonas inundables, DE UREÑA FRANCÉS y TEIXEIRA GURBINDO⁷²⁷ sugieren una clasificación del suelo protegido por su declarado riesgo de inundabilidad

⁷²⁵ *Op. cit.* (2015).

⁷²⁶ *Op. cit.* (2018).

⁷²⁷ DE UREÑA FRANCÉS, José María y TEIXEIRA GURBINDO, Luis Carlos (2004).

determinada en función de la intensidad de uso del territorio por actividades que lo geometrizan o edifican para uso permanente, distinguiendo entre cuatro tipos fundamentales sobre los que el planificador puede establecer sus distintas condiciones urbanísticas, que son las denominadas áreas urbanas consolidadas, áreas urbanas de periferia, áreas rurales de uso intenso y, finalmente, las áreas rurales de uso escaso. En el caso de las dos áreas identificadas en suelo rural, su diferenciación viene motivada por la ocupación del territorio por construcciones, cultivos o instalaciones de uso permanente, que se encontrarán de forma ordinaria en el primer supuesto, en tanto que en las denominadas áreas rurales de uso escaso su localización será esporádica. La distinción propuesta por estos autores permitiría al planificador establecer las medidas dirigidas a disminuir la presión y afección sobre los cauces provocadores de la situación de riesgo de inundabilidad, que presentaran perfiles diferenciados en cada caso en función de la propia situación física del territorio y, en concreto, de la presencia de elementos que pudieran alterar los tránsitos naturales de los cauces existentes.

Pero las vinculaciones urbanísticas de las zonas inundables presentan en la actualidad una regulación mucho más precisa y normalizada, derivada de la modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico realizada a través del Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, al que se ha hecho referencia anteriormente. De este modo, como exponen LOZANO CUTANDA y VÁZQUEZ COBOS⁷²⁸ a la posible ampliación de las zonas de servidumbre de policía de los cauces para amparar a las citadas zonas de flujo preferente y así extender a ellas sus restricciones, y a las limitaciones en el uso del suelo que pueden resultar de las previsiones de los PGRI, que prevalecen sobre la ordenación urbanística conforme dispone el artículo 15 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación y pueden incluir limitaciones a los usos del suelo para la zona inundable en sus diferentes escenarios de peligrosidad, así como los criterios constructivos exigidos a las edificaciones situadas en zona inundable, se ha de añadir la nueva regulación

⁷²⁸ LOZANO CUTANDA, Blanca y VÁZQUEZ COBOS, Carlos (2017).

detallada y con carácter de legislación básica de los usos y construcciones prohibidos y permitidos con determinadas condiciones en las zonas inundables de los cauces del dominio público hidráulico.

Conforme a la nueva regulación, el artículo 9.bis del RDPH dispone que en las zonas catalogadas como de flujo preferente y ubicadas en suelo rural se impide expresamente la autorización de instalaciones que almacenen, transformen, manipulen, generen o viertan productos que pudieran resultar perjudiciales para la salud humana y el entorno; edificaciones y obras de reparación o rehabilitación que supongan un incremento de la ocupación en planta o del volumen de edificaciones existentes; zonas destinadas al alojamiento en los campings y edificios de usos vinculados; depuradoras de aguas residuales urbanas, salvo en aquellos casos en los que se compruebe que no existe una ubicación alternativa; invernaderos, cerramientos y vallados que no sean permeables, tales como los cierres de muro de fábrica estancos de cualquier clase; granjas y criaderos de animales que deban estar incluidos en el registro de explotaciones ganaderas; rellenos que modifiquen la rasante del terreno y supongan una reducción significativa de la capacidad de desagüe; acopios de materiales que puedan ser arrastrados o puedan degradar el dominio público hidráulico o almacenamiento de residuos de todo tipo; y, finalmente, infraestructuras lineales diseñadas de modo tendente al paralelismo con el cauce, salvo que no exista otra alternativa viable de trazado⁷²⁹.

No obstante, excepcionalmente se permite la construcción de pequeñas edificaciones destinadas a usos agrícolas con una superficie máxima de 40,00 m², la construcción de las obras necesarias asociadas a los aprovechamientos reconocidos por la legislación de aguas, y aquellas otras obras destinadas a la

⁷²⁹ Además, como medida procesal la nueva regulación exige que cualquier actuación en la zona de flujo preferente deberá presentar ante la Administración hidráulica competente una declaración responsable, en la que el promotor debe expresar claramente que conoce y asume el riesgo existente y las medidas de protección civil aplicables al caso, comprometiéndose a trasladar esa información a los posibles afectados, con independencia de las medidas complementarias que estime oportuno adoptar para su protección. Esta declaración responsable se requiere sin perjuicio de las autorizaciones u otros actos de control administrativo previo que resulten exigibles.

conservación y restauración de construcciones singulares asociadas a usos tradicionales del agua, siempre que se mantenga su uso tradicional y no permitiendo, en ningún caso, un cambio de uso salvo el acondicionamiento museístico⁷³⁰.

Por lo que respecta a las zonas inundables no calificadas como de flujo preferente, el artículo 14.bis del Reglamento del Dominio Público Hidráulico contiene las limitaciones establecidas para las construcciones proyectadas en sus ámbitos, partiendo de la regla general de no autorizar ninguna de ellas “en la medida de lo posible”. Aun esta afirmación, el citado artículo añade que en los casos en los que no sea posible localizar las construcciones fuera de las zonas inundables, se estará a lo que al respecto establezca la normativa de la correspondiente Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta que las edificaciones deben ser diseñadas teniendo en cuenta el riesgo de inundación existente y los nuevos usos residenciales se dispondrán a una cota tal que no se vean afectados por la avenida con periodo de retorno de 500 años.

En todo caso, se deberá evitar el establecimiento de servicios o equipamientos sensibles o infraestructuras públicas esenciales tales como, hospitales, centros escolares o sanitarios, residencias de personas mayores o de personas con discapacidad, centros deportivos o grandes superficies comerciales donde puedan darse grandes aglomeraciones de población, acampadas, zonas destinadas al alojamiento en los campings y edificios de usos vinculados, parques de bomberos, centros penitenciarios, depuradoras, instalaciones de

⁷³⁰ En los artículos 9.ter y 9.quáter del RDPH se incorpora a la nueva regulación un régimen especial para las obras y construcciones en zona de flujo preferente en suelo urbanizado y para los casos de municipios en los que al menos un tercio de su superficie esté incluida en la zona de flujo preferente o que por la morfología de su territorio tengan una imposibilidad material de orientar sus futuros desarrollos hacia zonas no inundables. En estos casos se permite la construcción de determinadas edificaciones, incluso residenciales, siempre que estén ubicadas fuera de la zona de policía y que se diseñen teniendo en cuenta lo previsto para las edificaciones de carácter residencial en suelo urbanizado. En este sentido, es destacable la reciente STSJ de Castilla y León de 20 de diciembre de 2018 (ROJ STS CL 4880/2018), en la que atendiendo a esta regulación específica de los suelos urbanos consolidados en zona de flujo preferente, se valida la ubicación en su ámbito de instalaciones temporales y desmontables, al estimar que no son vulnerables frente a posibles avenidas e inundaciones, al estar destinadas a actividades que no presentan una entidad suficiente como para suponer una grave amenaza para la salud de las personas o el medio ambiente.

los servicios de Protección Civil, o similares. Excepcionalmente, cuando se demuestre que no existe otra alternativa de ubicación, se podrá permitir su establecimiento, siempre que se cumplan los parámetros anteriores y se asegure su accesibilidad en situación de emergencia por inundaciones.

El promotor de cualquiera de estas actuaciones debe suscribir una declaración responsable en la que exprese claramente que conoce y asume el riesgo existente y las medidas de protección civil aplicables al caso, comprometiéndose a trasladar esa información a los posibles afectados, con independencia de las medidas complementarias que estime oportuno adoptar para su protección que deberá estar integrada en la documentación del expediente de autorización. Con carácter previo al inicio de las obras, el promotor deberá disponer del certificado del Registro de la Propiedad en el que se acredite que existe anotación registral indicando que la construcción se encuentra en zona inundable.

Finalmente cabe indicar que, a efectos procedimentales, la norma estatal distingue entre aquéllas que están incluidas dentro de la zona de servidumbre de policía, en la que la ejecución de cualquier obra o trabajo precisará autorización administrativa de los organismos de cuenca, de aquellas otras zonas inundables situadas fuera de dicha zona de policía, en las que las actividades serán autorizadas por la administración competente, previo informe de la Administración hidráulica⁷³¹.

De lo expuesto podemos extraer la conclusión que la normativa estatal, en base a las competencias ambientales que indudablemente se entrecruzan con las urbanísticas en los supuestos de la ordenación de las zonas inundables, establece una serie de limitaciones expresas a la autorización de construcciones e instalaciones en su ámbito que inciden en la potestad del

⁷³¹ A menos que el correspondiente Plan de Ordenación Urbana, otras figuras de ordenamiento urbanístico o los planes de obras de la Administración, hubieran sido informados y hubieran recogido las oportunas previsiones formuladas al efecto.

planificador a la hora de regular el régimen de estas superficies. De esta nueva regulación estatal debemos poner el acento en las siguientes cuestiones:

- En primer lugar, la norma establece una serie de limitaciones derivadas de la aplicación del principio de precaución que, con carácter general, preside toda la normativa ambiental española. En atención a esta premisa, se pretende evitar toda nueva construcción en zona inundable, salvo que su ejecución no pueda establecerse en una localización alternativa y así se acredite fehacientemente.
- En segundo lugar, debemos resaltar que la norma pretende limitar los daños que pudieran causar las posibles inundaciones en las construcciones existentes o que pudieran autorizarse en el futuro, al exigir la implementación de medidas que minimicen los posibles daños que pudieran generarse. En concreto, se pretende eliminar toda posible incidencia sobre las construcciones autorizadas para usos residenciales, al exigir su establecimiento en una cota en la que no se estime posible la afección por un episodio de inundación sobre el terreno.
- También se aprecia el interés por evitar las posibles responsabilidades administrativas que pudieran derivarse de la autorización de construcciones e instalaciones en zonas inundables, al exigir la aportación de una declaración responsable por el que el promotor conoce y asume los riesgos asociados a la ejecución de la construcción proyectada y se compromete a su comunicación a los posibles terceros afectados.

En este sentido, es muy sintomática la exigencia de la aportación del certificado del Registro de la Propiedad en la que se acredite la existencia de la anotación relativa a la zona inundable en la que se localiza el terreno en el que se pretende realizar la construcción. Con ello, se incorpora una exigencia adicional a todo proyecto de

construcción en zona inundable, al requerir la inscripción registral de la finca o parcela sobre la que se pretende actuar y, en concreto, la determinación de que la misma se encuentra en zona de riesgo de inundabilidad. Además, se pretenden evitar las posibles responsabilidades que pudieran derivarse por la adquisición de terceros de buena fe de construcciones localizadas en zonas inundables.

Finalmente, debemos destacar que las medidas limitativas impuestas suponen un catálogo de restricciones que, aunque evidentemente inciden en la potestad de planificación de los poderes públicos competentes, solo establecen un elenco de restricciones derivadas de la necesaria prevención de los riesgos asociados a la inundabilidad del territorio. De este modo se acredita que, por un lado, la planificación territorial puede establecer medidas todavía más restrictivas que las exigidas por la normativa estatal y, por otro, no se cuestiona la potestad del planificador de realizar la ordenación del suelo que se estime adecuada a la realidad del territorio y, en su caso, a implementar las medidas procedentes para eliminar los riesgos de inundabilidad de las superficies afectadas, para de este modo evitar la aplicación de las medidas restrictivas impuestas por el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

3. Referencias jurisprudenciales a la delimitación de zonas en riesgo de inundabilidad.

Entrando a analizar el tratamiento que los terrenos inundables han obtenido por parte de la jurisprudencia, cabe indicar que en los casos en los que la presencia de este riesgo ha quedado plenamente acreditada, la determinación sobre la necesidad de su protección es aceptada sin reparo alguno, en base a la necesidad de aplicar el principio denominado de “gestión del riesgo”, que se introdujo en la legislación española sobre aguas por imposición de la normativa europea y que persigue como objetivo la protección de las personas, los bienes

y, en general, del medio ambiente, a través de la modificación de la normativa sobre inundaciones y sobre la seguridad de presas, embalses y balsas.

En base a este principio el Tribunal Supremo en Sentencias como las de 19 de mayo de 2010 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 12/2008, FD 3º. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2010/153242), o de 13 de septiembre de 2017 (Sala 3ª, Sec. 3ª, rec. 37/2012, FD 4º. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2017/183884), estima procedente la habilitación legal para que se adopten las medidas precisas para la salvaguarda de personas y bienes mediante la declaración de zonas en riesgo de inundabilidad, delimitadas conforme a los criterios establecidos por la normativa vigente y que, conforme apunta expresamente la última de las citadas, se han de tener en cuenta por los poderes planificadores autonómicos y locales.

Esta conclusión se plasma igualmente en los casos en los que la normativa urbanística aplicable exige el tratamiento de las zonas inundables conforme a una calificación específica del suelo no urbanizable, como se puede apreciar en la STSJ de Castilla y León de 28 de octubre de 2014 (Sede de Burgos, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 43/2013. Ponente GONZÁLEZ GARCÍA, EDJ 2014/229419), cuyo FD 3º afirma la necesidad de clasificar las zonas inundables como suelo rústico con protección, debido al tono imperativo que impone la normativa vigente en esa Comunidad Autónoma⁷³².

En íntima conexión con la anterior, debemos hacer referencia a la STSJ de Aragón de 1 de diciembre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 250/2007. Ponente ARIAS JUANA, EDJ 2010/308869), que al analizar en este caso la especial protección asignada por un instrumento de planificación urbanística señala expresamente (FD 3º):

“Por el contrario, el propio recurrente viene a reconocer que su parcela forma parte del cauce del barranco de La Val de Osera, quedando afectada la mayoría de su superficie, y que fue esta la razón de su

⁷³² Sentencia posteriormente confirmada por la STS de 25 de mayo de 2016.

clasificación como suelo no urbanizable especial. Siendo ello así, la clasificación efectuada en el Plan impugnado de dicha parcela, en cuanto que constituye cauce del referido barranco, con el consiguiente riesgo de inundación, es claramente acorde a la definición de tal clase de suelo contenida en el artículo 20.2 de la citada Ley Urbanística de Aragón, a cuyo tenor "tendrán la consideración de suelo no urbanizable especial los terrenos del suelo no urbanizable a los que el plan general reconozca tal carácter y, en todo caso, los enumerados en la letra a) del artículo anterior y los terrenos que, en razón de sus características, puedan presentar graves y justificados problemas de índole geotécnica, morfológica o hidrológica o cualquier otro riesgo natural que desaconseje su destino a un aprovechamiento urbanístico por los riesgos para la seguridad de las personas y los bienes". Sin que frente a lo cual se haya acreditado por el recurrente la concurrencia de circunstancias que pudieran justificar urbanísticamente, no obstante formar parte los terrenos del cauce del referido barranco, con el riesgo natural que ello conlleva, una clasificación distinta. (...) Debiendo únicamente significarse, frente a la alegada vulneración del principio de igualdad, por el desigual trato que se da a los demás vecinos cuyas parcelas se clasifican como suelo urbano o urbanizable, que la misma carece de todo fundamento, pues es precisamente el hecho diferencial de su parcela, sobre otras con aquella clasificación, de ser cauce de un barranco y conllevar riesgos para la seguridad de las personas y los bienes en atención al tratarse de zona inundable, lo que determinó que se clasificara en la forma que se hizo y, en consecuencia, que estuviera justificado el distinto tratamiento".

Aunque en un registro distinto, pero con una indudable identidad sustancial en su razonamiento con las anteriores, la citada STSJ de Andalucía de 15 de febrero de 2013 ratifica la decisión de la ordenación territorial andaluza de delimitar las zonas de riesgo de inundabilidad del suelo incluido dentro de su ámbito de aplicación, requiriendo su posterior clasificación como suelo protegido. En este caso la propia Sala añade que esta consideración recae en el planificador urbanístico, en aplicación de los supuestos de la LOUA, pero cuya efectividad debe quedar condicionada con las determinaciones territoriales que deben ser priorizadas en su ordenación.

Esta exigencia, por la que se atribuye a la planificación la obligación de determinar el alcance territorial o urbanístico de las zonas declaradas inundables, deriva de lo que dispone expresamente el artículo 14.1 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, al indicar que esta declaración no altera su calificación jurídica ni la titularidad dominical que tuvieran los terrenos afectados.

En este sentido, como ya se apuntó anteriormente, la vinculación de los instrumentos de ordenación por el contenido de los estudios de inundabilidad, en aplicación del principio de precaución que preside esta materia, motiva que la omisión de los informes preceptivos en este ámbito sea interpretado como un supuesto de nulidad de los instrumentos de ordenación que se hubieran aprobado sin su concurrencia, como puede apreciarse en la STSJ de Cataluña de 29 de julio de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 384/2008. Ponente HERNÁNDEZ PASCUAL, EDJ 2014/232120).

Por otro lado, la desviación sin justificación de la ordenación del planeamiento con respecto a la delimitación de las zonas inundables efectuada por la Administración competente, conlleva la nulidad de sus determinaciones, tal y como afirma la STS de 9 de noviembre de 2011 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 5438/2007. Ponente PECES MORATE, EDJ 2011/298348), en la que estima que ante la declaración como inundables de unos terrenos, la Administración urbanística realiza un uso correcto de su discrecionalidad si los clasifica como urbanizables de uso industrial, al quedar acreditada su inadecuación para el desarrollo urbano con uso residencial. En el mismo sentido se expresa la STSJ de Cataluña de 31 de marzo de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 285/2011. Ponente HERNÁNDEZ PASCUAL, EDJ 2015/60502).

La validación jurisprudencial de las resoluciones administrativas por las que se declaran zonas inundables y su influencia sobre los usos del suelo, también puede apreciarse en los casos en los que se ha utilizado el mecanismo arbitrado por la normativa para ampliar la zona de servidumbre de policía de los cauces públicos para albergar las zonas de flujo preferente. Esta afirmación se desprende de resoluciones como la STSJ de la Región de Murcia de 23 de noviembre de 2017 (Ponente RUBIO BERNÁ, EDJ 2017/278784), justificando la medida en la posibilidad de evitar graves daños para las personas o bienes, quedando configurado su límite exterior mediante la envolvente de las zonas definidas dentro de los estudios de retorno de un periodo de cien años.

Para finalizar esta aproximación al tratamiento jurisprudencial de la inundabilidad, es preciso resaltar la exigencia otorgada a la documentación que soporte la planificación de las zonas inundables del territorio, sobre la que se exige no solo el cumplimiento del estudio de los retornos de periodos de quinientos años a los que hace referencia el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, sino que, además, exige que el estudio de la geomorfología del terreno delimite con exactitud las zonas de riesgo de inundación en sus diferentes grados, estableciendo las medidas concretas propuestas para cada tipo de suelo afectado. En concreto, la STS de 29 de marzo de 2017 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 3705/2015. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2017/28371) en su FD 7º viene a exigir que esta delimitación se contenga en un compendio de planimetría con el suficiente detalle⁷³³.

En resumen, la jurisprudencia viene a avalar de forma muy contundente la necesidad de incorporar a los instrumentos de planificación territorial la delimitación de las zonas en riesgo de inundabilidad existentes, de modo que se apliquen a las mismas los criterios de ordenación que se determinen por la normativa urbanística aplicable, con el mínimo común denominador derivado de las limitaciones de usos impuestas por la normativa estatal. En todo caso, se aprecia la interpretación favorable a la incorporación de los estudios y

⁷³³ En concreto, la Sala señala expresamente: *"De tal situación, la sentencia (recurrida) destaca que, pese a lo anterior, el Estudio de Inundabilidad "no elabora un plano detallado de las zonas de inundabilidad de conformidad con lo requerido por el artículo 6", añadiendo que, en su lugar, "incluye unas fotos aéreas de Blanes sobre las que se sombrea en colores las zonas de inundabilidad". Como contraste, la sentencia destaca que la inundabilidad "aparece claramente delimitada en los planos del dictamen del perito procesal incluido en este procedimiento, pero no en el Estudio de Inundabilidad del POUM". Pues bien, es ello lo que le lleva a calificar el documento como insuficiente a los fines previstos en el artículo 6 del Reglamento. Algo similar acontece con la delimitación de las zonas inundables, destacando la sentencia de instancia que el POUM sólo incluye un "plano de información impreciso, el i-04, de riesgos naturales" --- deduciendo de ello, otra vez, la vulneración del artículo 6 del Reglamento---. Desde otra perspectiva, en los Planos de Ordenación "únicamente se delimita el suelo calificado como subsistema hidráulico" (correspondiente a la denominada Zona Fluvial, ZF), llegando, por ello, a la conclusión de que el análisis del Estudio y el dictamen pericial "evidencian clara y manifiestamente que el POUM omite la zona fluvial de la riera del Blanes... como las demás zonas de inundabilidad del artículo 6". (...) Por último, concluye la valoración probatoria destacando que las medidas de protección frente al riesgo de inundación "no pueden serlo de iniciativa y ejecución por los particulares afectados", como resulta acreditado, según se expresa en la sentencia, por el dictamen pericial procesal".*

planes elaborados por la Administración competente, aunque efectivamente sean incorporados a la planimetría de los propios instrumentos territoriales y no introducidos como meras referencias externas.

C. Los riesgos tecnológicos.

Por riesgo tecnológico podemos entender toda disfunción de la actividad humana susceptible de generar un efecto pernicioso para la población o el entorno en el que se produce. Con carácter general estos riesgos derivan de ámbitos cuyos efectos se encuentran sometidos al control humano pero que, en determinadas circunstancias, pueden escapar del mismo y producir consecuencias no deseadas en el entorno y la población que lo habita. Desde otro punto de vista, los riesgos tecnológicos pueden definirse como la probabilidad de que un objeto, material o proceso peligroso, una sustancia tóxica o peligrosa, o bien un fenómeno debido a la interacción de éstos, ocasione un número determinado de consecuencias a la salud, la economía, el medio ambiente y el desarrollo integral de un sistema local o general⁷³⁴.

En palabras de ESTEVE PARDO⁷³⁵, el concepto de riesgo tecnológico que aquí se utiliza es el que se debe a la acción humana (antrópico) y no a la naturaleza. Es más, precisamente es la actividad humana tendente a dominar la naturaleza y a evitar sus peligros la que genera este tipo de riesgos, y como esa actividad sobre la naturaleza es lo que constituye la técnica, resulta que este concepto de riesgo puede adjetivarse con toda naturalidad como riesgo tecnológico.

Los riesgos tecnológicos, junto con los naturales antes analizados, son considerados por la mayoría de normativas sobre ordenación territorial o urbanística como elementos determinantes de la necesidad de declarar a los

⁷³⁴ También son denominados como riesgos antrópicos, definidos como los provocados por la acción del ser humano sobre la naturaleza, como la contaminación ocasionada en el agua, aire, suelo, deforestación, incendios, entre otros.

⁷³⁵ ESTEVE PARDO, José (1999, págs. 36 y ss.).

suelos en los que se identifican como no urbanizable, pero también al igual que en el caso anterior, existen diferencias de tratamiento en cuanto a la exigencia de que su ámbito se declare como especialmente protegido. Entre las normativas autonómicas que de forma más o menos expresa citan a los riesgos tecnológicos como supuestos a considerar para la delimitación del suelo rural, podemos citar a Andalucía, Galicia, la Comunidad Valenciana, Murcia o las Islas Canarias⁷³⁶, si bien, al igual que en el caso de los riesgos naturales, no en todos los casos se exige su integración en ámbitos de suelo especialmente protegido. En este último caso podemos citar ejemplos como el de Aragón, cuyo artículo 18 del Decreto Legislativo 1/2014, de 18 de julio, en relación con el 16.1.b) del mismo texto legal, exige la inclusión de los suelos en los que se aprecie “riesgos de cualquier índole” dentro de la categoría especial a la que otorga un régimen de protección singularizada.

No obstante, cabe realizar aquí la misma reflexión que en otros supuestos ya analizados, en el sentido de estimar procedente que el planificador territorial o urbanístico pueda acudir directamente a las circunstancias del terreno para establecer sobre el mismo un régimen de especial protección, apelando bien a otros tipos de valores que pudiera estimar concurrentes o, en muchos de los casos, a fórmulas abiertas recogidas en las propias normas autonómicas.

La consideración específica de los riesgos tecnológicos como elementos determinantes de la condición rural del suelo, incluyendo su especial protección, tiene como criterio de fundamentación la necesidad de prevenir los posibles efectos perniciosos que estos riesgos pudieran generar sobre las actividades humanas establecidas sobre el territorio, poniendo especial acentuación en las posibles afecciones medioambientales, de seguridad y de salud pública. Para ello, se establece la necesidad de atribuir a estos terrenos

⁷³⁶ En algunos casos la referencia a los riesgos tecnológicos se realiza sin citar expresamente esta definición, pero conteniendo expresiones que aluden de forma directa a este tipo de riesgos, como es el caso de Andalucía, cuyo artículo 46.1.j) de la LOUA dispone: “Proceder la preservación de su carácter no urbanizable por la existencia de actividades y usos generadores de riesgos de accidentes mayores o que medioambientalmente o por razones de salud pública sean incompatibles con los usos a los que otorga soporte la urbanización”.

un régimen de usos muy limitado y que, de forma singularizada, evite la posible propagación de los efectos perniciosos que pueden generarse por la fuente de riesgo identificada en el mismo, a las personas u otros bienes que interactúen con el terreno afectado.

Como elemento singular de los riesgos tecnológicos, aunque en cierta forma a semejanza de los riesgos naturales antes analizados, cabe destacar que en algunos de los casos identificados como tales su presencia se determina por afecciones de naturaleza predictiva, lo que viene a suponer que sus efectos no se aprecian directamente sobre el territorio sino que vienen determinados por estudios o análisis de los indicios de riesgo asociados a los elementos tecnológicos que, en cada caso, se encuentren presentes en el entorno. La percepción de este tipo de riesgos, de alcance en muchas ocasiones indeterminado, provoca la preocupación existente en la sociedad actual por los mismos y, por otra parte, que el ordenamiento jurídico les preste atención sin que se hubieran producido daños efectivos.

PRADES LÓPEZ, ESPLUGA TRENC y HORLICK-JONES⁷³⁷ estiman que de acuerdo con la tradición técnica de los análisis de riesgo, la posibilidad de que, en un futuro determinado suceda algo negativo (básicamente un daño o una pérdida, a causa de un peligro o de un factor de riesgo) se puede estimar mediante un cálculo de probabilidades a lo largo de un periodo de tiempo determinado y, a su vez, también es posible estimar la magnitud de los daños o de las pérdidas que se pueden producir en el caso que tal contingencia se produzca.

Esta cuestión motiva que ESTEVE PARDO⁷³⁸ estime que un gran problema de la identificación de la presencia de estos riesgos es el de su certidumbre, ya que sobre una misma realidad pueden darse muy diversas percepciones y valoraciones, que en muchos casos no serán ajenas a los intereses en juego.

⁷³⁷ PRADES LÓPEZ, Ana; ESPLUGA TRENC, Josep y HORLICK-JONES, Tom (2015, pág. 399).

⁷³⁸ *Op. cit.* (1999, pág. 39).

Por el contrario, hay determinados elementos de riesgo cuya percepción es perfectamente apreciable en el entorno en el que se presentan o pueden generar sus efectos perniciosos, por lo que su consideración específica por el planificador al analizar el territorio se antoja mucho más predecible.

Dentro del primer tipo de riesgos tecnológicos suelen citarse las denominadas como servidumbres de tránsito, conformadas por las áreas territoriales que se ven afectadas por la presencia de elementos cuya presencia no es permanente, sino que discurren de forma transitoria por su zona de afección. Ejemplos de estas servidumbres son los pasillos de tránsito aeroportuario o las vías de traslado de sustancias contaminantes y peligrosas (residuos nucleares, hidrocarburos, productos de la industria química, etc.). En el segundo caso, se encontrarían los elementos de naturaleza artificial que, presentes de forma permanente en el territorio, en circunstancias concretas e incontroladas pueden producir daños al entorno o a las personas presentes en el mismo, como son las conducciones de hidrocarburos (gaseoductos y oleoductos), industrias y otras instalaciones de almacenamiento de productos petroquímicos o de similar potencial contaminante, centrales o plantas de producción de energía de carácter no renovable, explotaciones mineras, instalaciones militares o deportivas en las que se utilicen armas, etc.

Por su parte, CARUZ ARCOS⁷³⁹ distingue hasta cuatro tipos de riesgos tecnológicos, en función de la forma en la que la actuación humana puede generar las situaciones de riesgo sobre el territorio de influencia. De este modo, el citado autor define los riesgos asociados a los procesos industriales, los riesgos asociados al almacenamiento de materias primas, productos y residuos peligrosos, los riesgos asociados a las instalaciones auxiliares y, en cuarto lugar, los riesgos asociados a al transporte de materias, productos y residuos peligrosos. En sentido amplio, estos riesgos pueden asimilarse a los eventos

⁷³⁹ *Op. cit.* (2018).

humanos que califica JORDANO FRAGA⁷⁴⁰ en contraposición a los que denomina como eventos naturales.

No obstante, en cualquiera de los casos mencionados la consideración del riesgo tecnológico debe afectar de forma concreta al propio suelo delimitado por su ámbito de extensión, de tal modo que su propia configuración sea la determinante para establecer la clasificación del suelo como rural y, en su caso, como especialmente protegido. Tal conclusión puede extraerse, entre otras, de la STSJ de Aragón de 17 de octubre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 61/2011. Ponente CARBONERO REDONDO, EDJ 2014/219885), en la que se concluye que tales riesgos tecnológicos deben ser inherentes al propio suelo y no consecuencia de las infraestructuras e instalaciones ubicadas en el mismo, para poder entrar a examinar y valorar una concreta clasificación urbanística.

En otras palabras, la jurisprudencia entiende que es el propio suelo el que debe contener los elementos determinantes de la necesidad de protección establecida sobre el mismo, consecuencia lógica de la propia sustantividad de los efectos limitativos que esta declaración produce sobre los usos autorizables sobre el mismo. Por lo tanto, mediante esta interpretación se viene a afirmar la diferente clasificación y viabilidad de usos en zonas en las que existan instalaciones industriales o similares, potencialmente generadoras de riesgos para el entorno, siempre que se justifique que, al menos en condiciones normales, el propio terreno afectado no presenta signos de la presencia de los riesgos previstos o se encuentren localizados dentro de su zona de alcance.

En sentido contrario, si las instalaciones existentes o proyectadas fueran un foco probable de riesgos para el entorno, y por extensión al suelo, indudablemente la planificación de sus zonas contiguas deberá someterse a las limitaciones derivadas de esta concreta circunstancia, entre las que debe considerarse la prohibición de todo desarrollo urbanizador y, por lo tanto, su

⁷⁴⁰ *Op. cit.* (2000, págs. 114 y ss.).

mantenimiento en situación rural conforme al régimen de preservación que se estime procedente. PRADES TENA, GONZALO IGLESIA, DE LA VARGA PASTOR y FARRÉ I COMA⁷⁴¹ destacan que la aplicación del derecho ambiental, y en especial de los principios de precaución y de prevención, actúa como herramienta de control del desarrollo tecnológico y de delimitación del riesgo permitido frente al que no es admisible.

Por todo lo expuesto, solo cabe apoyar la posición doctrinal por la que se estima que los poderes públicos no pueden permanecer indiferentes ante la generación de riesgos tecnológicos, debiendo esta contingencia suponer un elemento de inquietud más que justificada y, por consiguiente, incidir decisivamente en sus actuaciones, entre las que indudablemente se encuentra la de ordenar el territorio de forma acorde con las exigencias precautorias más convenientes.

D. La consideración de los suelos contaminados.

1. Definición y forma de declaración.

Dentro de los riesgos tecnológicos o antrópicos, producidos por hechos derivados de la actividad humana, merece una especial consideración la contaminación del suelo, debido a que esta categoría presenta una característica esencial que la diferencia de los riesgos que se han citado en el epígrafe anterior. En este caso la afección del terreno ya se ha producido de forma efectiva, por lo que puede afirmarse que la contaminación del suelo más que un riesgo es una situación fáctica que conlleva, por un lado, la necesidad de su consideración a efectos de la ordenación del territorio y, a su vez, la exigencia de establecer los medios precisos para la restauración del suelo⁷⁴².

⁷⁴¹ PRADES TENA, Jordi; GONZALO IGLESIA, Juan Luis; DE LA VARGA PASTOR, Aitana y FARRÉ I COMA, Jordi (2015, pág. 498).

⁷⁴² Cfr. CONDE ANTEQUERA, Jesús (2004, págs. 341-343).

Los suelos contaminados en España están regulados en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados⁷⁴³ (LRSC) y en el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. En base a dicha normativa⁷⁴⁴ se establece un protocolo de actuación administrativa frente a los suelos en los que, real o potencialmente, exista riesgo de contaminación o se acredite esta circunstancia de forma efectiva. Para ello, se establece un sistema de prevención mediante el que los propietarios deben hacer difusión pública y notoria (incluso mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad) de la realización de actividades potencialmente contaminantes en las fincas de su titularidad, conforme a la lista aprobada por el Gobierno de la Nación en la que se relacionan estas actividades y comunicando esta circunstancia a la Comunidad Autónoma correspondiente⁷⁴⁵.

Si lo anterior es predicable de los suelos en los que exista riesgo fehaciente de contaminación, una vez producido el efecto que conlleva asociada la contaminación del suelo, la Ley estatal establece en su artículo 34 la procedencia de la declaración formal de tal circunstancia, realizada por las correspondientes Comunidades Autónomas en los casos en los que se aprecie la presencia de componentes de carácter peligroso procedentes de las actividades humanas, evaluando los riesgos para la salud humana o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y estándares que, establecidos en función de la naturaleza de los suelos y de sus usos, se determinen por el Gobierno previa consulta a las propias Comunidades Autónomas. Como afirma DE LA VARGA PASTOR⁷⁴⁶ la declaración de un suelo como contaminado requiere la emisión de una resolución administrativa expresa previa tramitación

⁷⁴³ BOE núm. 181, de 29 de julio de 2011.

⁷⁴⁴ Por la que se transpone al derecho interno la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. En este punto cabe añadir que se reclama abiertamente una nueva regulación comunitaria sobre la materia de suelos contaminados. *Vid.* BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen (2014).

⁷⁴⁵ Cfr. SANTOLARIA PANZANO, Agustín (2011).

⁷⁴⁶ DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2009, pág. 237).

del procedimiento habilitado al efecto, por la que se concluya que dicha contaminación supone un riesgo inaceptable para la salud humana o para el medio ambiente.

En este sentido, la STS de 26 de enero de 2015 (ECLI: ES:TS:2015:295) concluye que el expediente por el que se declare un suelo contaminado debe incluir una investigación histórica sobre las actividades desarrolladas sobre el mismo y la obtención de datos de las características relevantes del medio físico, así como la realización de un análisis que permita acotar la lista de sustancias contaminantes presentes y su posible distribución espacial, indicando su concentración en cada una de las espacios diferenciadas dentro del área de estudio. Según el Alto Tribunal, dichos resultados deben ser remitidos por los promotores al órgano ambiental y una vez sustanciado, en su caso, el trámite de información pública y recabados tanto el informe del Ayuntamiento correspondiente como otros informes que se haya estimado conveniente solicitar, el órgano ambiental elaborará propuesta de resolución de declaración de la calidad del suelo. En este punto, cuando se dicta la oportuna resolución, es el momento en el que deberán concretarse dos aspectos fundamentales, como son las medidas precautorias a adoptar y, por otro lado, las personas físicas o jurídicas obligadas a adoptar las medidas de recuperación de suelos contaminados y alterados.

Por lo tanto, esta declaración formal conlleva dos efectos asociados de gran importancia, como son la obligación de realizar las actuaciones necesarias para proceder a su limpieza y recuperación, en la forma y plazos en que determinen las respectivas Comunidades Autónomas y, en segundo lugar, la posible suspensión de la ejecutividad de los derechos de edificación y otros aprovechamientos del suelo en el caso de resultar incompatibles con las medidas de limpieza y recuperación del terreno que se establezcan, hasta que éstas se lleven a cabo o se declare el suelo como no contaminado.

En lo que respecta a la recuperación del suelo contaminado, cabe indicar que parece la principal preocupación del legislador estatal si atendemos al número de artículos de la LRSC que dedica a este asunto. En concreto, la norma estatal hace referencia expresa a los sujetos responsables de la restitución del suelo (directamente al causante de la contaminación y, subsidiariamente, al propietario o poseedor del terreno afectado)⁷⁴⁷; a la posibilidad de recuperación de lo invertido para llevar a cabo para esa reparación del suelo, si la persona que inicialmente los ha soportado no es el responsable directo⁷⁴⁸; a la necesidad de garantizar el retorno a la Administración de las ayudas otorgadas para este fin en el caso de que el suelo restaurado genere futuras plusvalías a su titular; a la posible apelación a la vía convencional para la realización de las actuaciones restauradoras; y finalmente, a la denominada como recuperación voluntaria de suelos, definida como aquella en la que el responsable procede a descontaminar el terreno afectado con carácter previo a su propia declaración como suelo contaminado, lo que requiere la aprobación del proyecto de restauración por la Comunidad Autónoma correspondiente. Esta última posibilidad es aplaudida autores como VÁZQUEZ GARCÍA⁷⁴⁹, al entender que debe propiciar una simplificación de la tarea administrativa y, de seguro, acortará sensiblemente los tiempos en las actuaciones de remediación y recuperación de suelos contaminados.

2. Sus efectos sobre la ordenación del suelo.

A diferencia de lo anterior, en el caso de los efectos sobre la situación urbanística del suelo, la norma estatal se limita a la referencia antes aludida, relativa a la posible suspensión de los usos incompatibles del suelo afectado

⁷⁴⁷ Un excelente estudio de la responsabilidad en la restauración de los suelos contaminados conforme a la normativa española lo encontramos en BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen (2015).

⁷⁴⁸ Disponiendo expresamente que la recuperación de los costes de descontaminación no podrá exigirse por encima de los niveles de contaminación asociados al uso del suelo en el momento en el que se produjo la contaminación por el causante (art. 36.2).

⁷⁴⁹ VÁZQUEZ GARCÍA, Daniel (2011, pág. 78).

con las medidas de restauración previstas para el mismo⁷⁵⁰, decisión que debe ponerse en relación con las propias medidas de ordenación territorial que pudieran adoptarse con respecto a los suelos contaminados. Esto nos lleva a considerar el tratamiento urbanístico del suelo contaminado desde dos puntos de vista diferenciados, como son, por un lado, el régimen específico y transitorio que se deba otorgar a los suelos contaminados una vez que el suelo ya se encuentra ordenado, que es el supuesto de hecho al que se refiere la norma estatal y, por otro lado, el tratamiento que deba otorgarse a estos suelos dentro del proceso de planificación.

En el primero de los casos, será la declaración oficial de la contaminación la que determinará el alcance de la restricción de usos y actuaciones aplicable al suelo en concreto, lo que supone una limitación de las facultades urbanísticas atribuidas a sus titulares, independientemente de la clase de suelo al que nos refiramos, derivada de la aplicación de la normativa sectorial específica⁷⁵¹. Para ello, las diferentes normas autonómicas aprobadas en desarrollo de la estatal, han introducido elementos de seguimiento y control ambiental de los suelos contaminados y de los que potencialmente pueden llegar a estarlo, como son los inventarios y los instrumentos de planificación de suelos contaminados⁷⁵². La finalidad de esta normativa es, en la medida de lo posible, la recuperación de los terrenos contaminados y la prevención de nuevos supuestos, por lo que las medidas establecidas sobre los usos del suelo se han de entender como restricciones transitorias que pretenden facilitar las actuaciones de

⁷⁵⁰ Por una parte, es cierto que la ausencia de referencias en este aspecto por parte de la normativa estatal no deja de ser un reflejo de la falta de competencia del Estado en materia urbanística, si bien parece que de la LRSC se extrae una carencia regulatoria de la situación transitoria en la que se encuentra el suelo contaminado hasta su descontaminación.

⁷⁵¹ A modo de ejemplo, el Decreto 18/2015, de 27 de enero, por el que se aprueba el reglamento que regula el régimen aplicable a los suelos contaminados en Andalucía, establece los efectos asociados a la declaración, en el que se debe incluir la referencia a la clase de suelo afectado y los usos actuales y potenciales del mismo, todo ello conforme a la planificación urbanística aplicable.

⁷⁵² El citado reglamento andaluz crea tanto el Inventario Andaluz de Suelos Contaminados como los Programas de Suelos Contaminados. Estos últimos se definen como instrumentos de acción a medio plazo, que se crean con el objeto principal de establecer directrices de actuación en materia de suelos contaminados en Andalucía, siguiendo dos líneas fundamentales: prevención de la contaminación y recuperación de suelos afectados por contaminación histórica.

recuperación del terreno y la producción de nuevas afecciones al entorno o a las personas.

Pero es el segundo de los casos el que plantea una mayor incidencia sobre el tema que nos ocupa, al situarnos en la posición del planificador ante la identificación en el territorio de suelos contaminados y la necesidad de realizar una consideración integral de su tratamiento a nivel de ordenación territorial o urbanística. Con carácter general, los suelos contaminados deberán obtener el tratamiento atribuido a los suelos en los que se aprecien riesgos tecnológicos, por lo que la presencia de contaminación en suelos rurales deberá ser considerada como un supuesto de mantenimiento obligado de esta condición en la planificación y, en su caso, del establecimiento sobre el mismo de un régimen específico de especial protección. En concreto, algunas normas urbanísticas como la gallega, citan expresamente a la contaminación como un supuesto específico de riesgo artificial determinante de la consideración rural del suelo en la actuación planificadora, aunque, en general, podemos entender que las referencias del resto de normativas consideran a la contaminación del suelo como riesgo antrópico integrable dentro de la categoría de los artificiales o tecnológicos.

Esta aseveración presenta algunas cuestiones sobre las que es preciso realizar una breve reflexión, comenzando por la propia identificación de la contaminación del suelo, que requerirá la declaración realizada por la normativa sectorial aplicable a la que se ha hecho referencia anteriormente, como medio establecido legalmente para acreditar esta condición de forma fehaciente, y que ha sido reconocido por la propia jurisprudencia, como puede apreciarse en la STSJ de la Región de Murcia de 11 de febrero de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 877/2004. Ponente ALCÁZAR VIEYRA DE ABREU, EDJ 2011/93712), en la que expresamente se indica que la acreditación del riesgo o su inexistencia debe verificarse por la autoridad sectorial competente. En defecto de esta declaración formal, la posible apelación a la contaminación del suelo como elemento determinante de la

especial protección del suelo, solo podrá realizarse mediante la justificación de la presencia de indicios razonables de dicha condición o, en otro caso, afirmando la potencialidad del suelo para contener elementos que pudieran afectar a la seguridad o salubridad del entorno y de las personas, cuestiones que deberán concluirse tras el análisis territorial que ponga de manifiesto tales circunstancias.

La segunda cuestión a la que debemos hacer alusión es a la posible reversión de la protección otorgada al suelo contaminado, basada en la posibilidad de su recuperación y regeneración, de tal forma que se plantee la eliminación del régimen de limitación establecido por el planeamiento que otorgó dicha protección individualizada, ya sea con el mero cambio de calificación de tal modo que pase a la condición de suelo rural común, o incluso, siendo susceptible de una reclasificación que permita su posterior transformación. Ambos supuestos, que dependerán de las concretas circunstancias de cada tipo de suelo y del momento procesal en el que se proponga la reconsideración del suelo, parten de un mismo principio conceptual, consistente en que los riesgos del suelo que propugnan su especial protección derivan de situaciones coyunturales y, en cuanto a tales, susceptibles de ser eliminadas, lo que de facto supondría la innecesariedad sobrevenida de la especial protección atribuida al suelo. Esta realidad, ciertamente no extensible de forma automática a todo tipo de riesgos del territorio, es especialmente apreciable en el caso de la contaminación del suelo, ya que como se ha indicado la propia normativa sectorial se dirige principal y casi únicamente a la recuperación y regeneración del suelo contaminado.

La propia jurisprudencia también ha avalado esta consideración, al indicar expresamente en sentencias como la anteriormente citada del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, que la protección de estos suelos tiene por finalidad excluir temporalmente del proceso urbanizador aquellos suelos que, por haber sido objeto de explotación minera, se encuentran en unas condiciones tales, que su transformación urbanística es peligrosa para la

salud y para la integridad física de las personas y de sus bienes⁷⁵³. En el mismo sentido, el propio Tribunal Supremo ha acogido esta consideración en sentencias como la ya analizada de 12 de mayo de 2015, en la que afirma que la discrecionalidad del planificador puede determinar el cambio de consideración en la protección del suelo, siempre que se acredite de forma fehaciente la pérdida de los valores objeto de protección, lo que podemos asimilar a la descontaminación efectiva del suelo, que sea estimada de forma favorable por la Administración sectorial competente.

A lo anterior cabe añadir que la contaminación del suelo no es un fenómeno exclusivo del suelo rural (más bien todo lo contrario), por lo que nada impide que la planificación urbanística pueda contemplar su futuro desarrollo, cuyo inicio debe contener de forma inevitable su descontaminación. Por lo tanto, nada obsta a que la planificación pueda establecer un régimen específico para el suelo contaminado que pueda finalizar en su declaración como apto para urbanizar, estableciendo como elemento adicional a su coste de ejecución el de la descontaminación del suelo, tal y como determinan autores como LOSTE MADDOZ y VIGUER PONT⁷⁵⁴.

Sin embargo, la consideración de los gastos de contaminación dentro de los costes de urbanización ha sido puesto en duda, debido a que la normativa sectorial hace responsables de los mismos a sus causantes, en aplicación del principio ambiental de “quien contamina paga”, lo que ha sido ratificado en la muy comentada STSJ del País Vasco de 21 de abril de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 228/2015. Ponente RUIZ RUIZ, CENDOJ 48020330022017100157), en la que se anula la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Éibar, referida a la denominada área AI 125 Txonta, al estimar inviable económicamente la ejecución de sus determinaciones, al incluir dentro de los costes de urbanización la descontaminación de suelos urbanos de antiguas áreas industriales, cuyo

⁷⁵³ FD 5º.

⁷⁵⁴ LOSTE MADDOZ, Juan Antonio y VIGUER PONT, Jordi (2008).

importe se cuantifica en una cantidad tan elevada que hace que la promoción del nuevo suelo destinado a uso residencial sea totalmente antieconómica.

Situaciones como la analizada por esta sentencia han llevado a autores como LÓPEZ PÉREZ⁷⁵⁵ a estimar que en los casos en los que la exigencia de regeneración a su causante se antoja muy difícil de cumplir, como son los supuestos denominados de contaminación histórica, sean los poderes públicos los que afronten la rehabilitación de este tipo de suelos muy degradados, ya sea mediante la aplicación de recursos públicos (lo que el propio autor estima actualmente como escasamente viable) o con la atribución de una edificabilidad lucrativa suplementaria, de tal forma que al promotor se le haga viable el desarrollo del sector, lo que redundará en un beneficio para el interés general, tanto por lo que respecta a la ampliación del parque de viviendas disponibles en lugares que generalmente presentan demanda de las mismas, como por lo que supone la propia descontaminación del suelo y la reurbanización de sectores de anterior uso industrial, cuyo desmantelamiento provoca situaciones de degradación urbana muy evidentes.

En este sentido DE LA VARGA PASTOR⁷⁵⁶ afirma que las obligaciones de restitución de los suelos contaminados, impuestas conforme a la modulación del derecho de propiedad que establece la CE1978 por su función social y prevalencia del medio ambiente, no pueden ser ilimitadas. De este modo, la imposición de la carga de descontaminación del suelo debería conllevar, en los supuestos en los que la misma superara los umbrales que de forma razonada se entiendan asumibles, la efectiva compensación que evitara que esta obligación vaciara por completo el derecho del titular del terreno a disponer del mismo con arreglo a su consideración jurídica.

A medio camino entre los suelos sin afecciones por esta causa y los suelos contaminados, algunas normativas como la balear incorporan la categoría de los suelos degradados, definido como el que presente un valor de nivel

⁷⁵⁵ LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2017-d).

⁷⁵⁶ DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2009, págs. 501 y ss.).

contaminante por encima del parámetro de referencia, aunque de su análisis detallado resulte un riesgo aceptable para la protección de los ecosistemas de su entorno o de la salud humana⁷⁵⁷. En estos casos, la Administración competente deberá determinar la necesidad de ejecutar sobre estos suelos las medidas de restauración contenidas en la normativa vigente, previa declaración expresa de esta situación administrativa tras el procedimiento habilitado por la normativa aplicable.

En definitiva, la conclusión que puede extraerse del tratamiento de los suelos contaminados es que su posibilidad de regeneración, debidamente acreditada, puede marcar su evolución en el tratamiento que le otorgue la planificación del territorio, ya que nos encontramos ante una situación fáctica del suelo que, por definición, puede ser revertida⁷⁵⁸ y que igualmente puede motivar un cambio de consideración urbanística del terreno afectado.

XI. LA IMPROCEDENCIA DE LA TRANSFORMACIÓN DEL SUELO.

A. Definición normativa.

El citado artículo 21.2.a) del TRLS2015, que como hemos indicado define al suelo en situación rural, establece expresamente que el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y

⁷⁵⁷ Artículo 66 de la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de Residuos y Suelos Contaminados de las Islas Baleares (Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 23, de 21 de febrero de 2019).

⁷⁵⁸ Salvo en supuestos muy concretos en los que la naturaleza de la contaminación determine la excesiva dificultad técnica o económica de su regeneración (residuos nucleares, derivados de industria química pesada, etc.), en los que la consideración territorial y urbanística del suelo se mantendrá a expensas de que la evolución técnica o la introducción de medidas regeneradoras económicamente viables pueda revertir la situación del suelo.

paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y finalmente, cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística. Con esta afirmación la norma estatal sobre el régimen del suelo determina que el suelo preservado de todo proceso de transformación debe ser considerado como suelo rural, por lo que la normativa territorial y urbanística aplicable debe incluir estos ámbitos dentro de la clase de suelo no urbanizable (o denominación similar establecida por cada Comunidad Autónoma).

El artículo transcrito, redactado al objeto de regular las situaciones básicas del suelo sin adentrarse en los aspectos de ordenación territorial y urbanística que inciden sobre las mismas, determina los supuestos fácticos en los que el suelo debe mantener su consistencia natural y aspecto rural, con referencia expresa a los supuestos en los que concurren valores cuya identificación debe conllevar la atribución de un régimen de especial protección, pero admitiendo la posibilidad de que se incluyan otros tipos de suelo cuyo régimen no tiene (aunque de hecho sí puede) que llegar a ostentar un régimen de protección singularizada, bastando en ocasiones su inclusión en el régimen común del suelo rural definido por cada normativa en concreto. Entre estos últimos casos pueden citarse los ya analizados de riesgos naturales y tecnológicos, pero también, el propio suelo que el planificador estime como no adecuado para su transformación urbanística, lo que puede venir motivado por diversos condicionantes como pueden ser su localización, su singular orografía, su empleo ordinario para usos rurales, etc.

Superadas antiguas disquisiciones doctrinales sobre el alcance y efectos de la delimitación de este tipo de suelo, sustentadas en función de los cambios de consideración sobre el suelo establecido como residual en la normativa española y, en definitiva, de la vigencia de la directriz política en uno u otro sentido⁷⁵⁹; en la actualidad la cuestión ha quedado reducida a la propia

⁷⁵⁹ La entrada en vigor de la nueva normativa sobre suelo estatal en 2007 supuso un cambio en la dinámica anterior, en la que se discutía la posible determinación estatal del suelo de carácter residual, con lo que se pretendía incidir en la disponibilidad de suelo apto para su

consideración de este concreto tipo de suelo en cuanto a su propia configuración material, y ello debido a que será la propia opción del poder planificador la que lo discrimine en cuanto improcedente para el desarrollo urbanístico, tanto frente a los suelos urbanos y urbanizables, como frente al resto de suelos declarados como no urbanizables, dentro de los que debe considerarse incluido, si bien, en algunos de los casos, como una tipología diferenciada del resto. Como afirma BERBEROFF AYUDA⁷⁶⁰ resulta improcedente que la categorización de suelo como rústico o no urbanizable sea considerada como un elemento específico en la cruzada de los valores ambientales sobre el ámbito urbanístico, debido a que una planificación responsable no puede centrarse sólo en dispensar este tipo de protección basado en la mera discrecionalidad del planificador, pues al mismo tiempo que la misma pretende preservar determinados valores ambientales, no puede negarse que a su vez constriñe el proceso de generación de suelo disponible, a veces de forma poco justificada.

Con carácter general, las diferentes normativas urbanísticas otorgan a este tipo de suelo un tratamiento muy homogéneo, debido a que, salvo algunas excepciones, las diferentes regulaciones autonómicas atribuyen al suelo que se considera inapropiado para su desarrollo urbanístico la condición expresa de suelo no urbanizable o rústico, si bien, no prevén que sobre el mismo se imponga un régimen de especial protección diferenciado. Este tratamiento como suelo rural común se aprecia en normas como las de Aragón, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia o la Comunidad Valenciana. Como excepciones, podemos citar el caso ya referido anteriormente de la Comunidad de Madrid, cuya normativa urbanística

transformación urbanística en todo el territorio nacional. No obstante, a partir de la STC 164/2001, de 11 de julio, la posición del Estado en esta cuestión quedó muy debilitada, al afirmarse la posibilidad de la normativa autonómica de establecer los criterios de determinación de las distintas clases de suelo. La normativa estatal aprobada a partir del año 2007 vino a eliminar esta discusión, al evitar hacer referencia a las clases de suelo y solo delimitar las características del suelo en tanto su estado real, distinguiendo entre las situaciones de rural y urbanizado (aludiendo igualmente a los que se encuentran en proceso de transformación). Una muy acertada exposición sobre la problemática suscitada en la época puede verse en RUIZ ARNÁIZ, Guillermo (2006).

⁷⁶⁰ BERBEROFF AYUDA, Dimitri (2014, pág. 103).

establece expresamente que todo suelo no urbanizable debe ser considerado de especial protección y, en un término medio, supuestos como los de Andalucía o Asturias, cuyas normas no exigen el establecimiento de un régimen de especial protección, pero habilitan de forma expresa a los instrumentos de planificación para que puedan contener esta consideración.

Aparte de entender extensible a este caso *mutatis mutandis* lo expuesto en otros casos antes analizados, en referencia a la posibilidad del planificador de invocar otros valores anexos para encauzar la protección de un terreno determinado, cabe hacer alusión a algunos supuestos de normas autonómicas que, sin establecer la obligación de otorgar a estos suelos un régimen de especial protección, sí le otorgan en cambio un régimen diferenciado del resto del suelo rural común, debido precisamente a la motivación que preside su delimitación. Nos referimos a supuestos como los de la Región de Murcia, cuya normativa establece una categoría específica denominada “suelo no urbanizable inadecuado para su transformación urbanística”, en el que se han de incluir los suelos precisos para garantizar un desarrollo sostenible del territorio, de acuerdo con el modelo de desarrollo urbano y territorial definido por el planeamiento, comprendiendo expresamente en esta categoría los terrenos que no resulten necesarios o idóneos para su transformación urbanística⁷⁶¹.

También podemos apreciar una situación especial en la reciente normativa de las Islas Canarias, que presenta la singularidad de establecer una categoría de suelo rústico común de reserva, en el que deben incluirse los terrenos que deban preservarse para futuras necesidades del desarrollo urbano⁷⁶². Puede apreciarse como en ambos casos el tratamiento del suelo no apto para urbanizar se presenta desde puntos de vista diferenciados, ya que en la normativa murciana, la referencia específica se realiza desde el punto de vista de la inadecuación del suelo para iniciar sobre el mismo un proceso

⁷⁶¹ Art. 83.1.c) de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

⁷⁶² Art. 34.e)2) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

urbanizador, en tanto que en el caso canario, la preservación del suelo lo que pretende es evitar la desvirtuación de un suelo que, aparentemente, es perfectamente válido para su desarrollo urbanístico, pero que ha de mantenerse en reserva hasta que las necesidades económicas y sociales del entorno demanden su urbanización. En cualquier caso, ya sea desde un punto de vista o desde otro, ambos ejemplos permiten afirmar la posibilidad de que la planificación otorgue un tratamiento específico a este tipo de suelo, lo que dependerá en gran medida del criterio por el que se ha declarado inadecuado para su desarrollo urbanístico en el momento en que se realiza, o revisa, la ordenación del territorio.

Haciendo referencia a los motivos o criterios por los que la planificación territorial o urbanística puede determinar la inadecuación de un terreno para su inclusión en futuros procesos urbanizadores, se puede comprobar que son reconocidos de distintas formas en las normas autonómicas aplicables, aunque ciertamente podemos encontrar elementos homogeneizadores muy evidentes. Así podemos citar a la normativa andaluza, que establece que el fundamento de esta consideración del planificador debe sustentarse en criterios de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del municipio⁷⁶³; la normativa asturiana, que hace referencia al modelo de evolución urbana fijado como límite específico para su consideración; o la gallega, que invoca directamente al plan general o los instrumentos de ordenación del territorio, que deben identificar estos suelos cuando no los consideren adecuados para el desarrollo urbanístico, en consideración a los principios de utilización racional de los recursos naturales o de desarrollo sostenible. De estos tres ejemplos podemos extraer la conclusión de que mediante expresiones diversas se pueden formular conclusiones muy similares, puesto que en todos los casos se viene a habilitar al planificador para que analice y proponga el modelo de desarrollo del territorio que permita un uso racional del suelo, como elemento principal del ejercicio de las actividades humanas.

⁷⁶³ Art. 46.1.k) LOUA.

Sin embargo, como ejemplo de normativa en la que se relacionan de forma específica y desarrollada estos criterios, debemos citar de nuevo a la reciente ley canaria, cuyo artículo 33.2 define hasta cuatro elementos diferenciados por los que un suelo debe ser expresamente excluido del proceso urbanizador, como son: resultar inadecuados para servir de soporte a aprovechamientos urbanos, por los costes desproporcionados que requeriría su transformación; ser necesaria su preservación del proceso urbanizador para la salvaguarda del ecosistema insular, a fin de evitar la superación de su capacidad de sustentación del desarrollo urbanístico; ser pertinente la preservación de los terrenos del proceso urbanizador para el mantenimiento del modelo territorial, así como de peculiaridades esenciales o específicas como el valor del medio rural no ocupado o determinadas formas tradicionales de poblamiento; y, en cuarto lugar, los que por sus valores o por el modelo territorial se considere que deban ser excluidos del proceso urbanizador, en particular como reserva de suelo para atender futuras necesidades⁷⁶⁴.

B. La discrecionalidad como elemento caracterizador de este ámbito de actuación de la planificación.

Esta diversidad de motivos por los que el planificador puede identificar a este tipo de suelo, independientemente de que se recojan con mayor o menor grado de especificación en la normativa aplicable, ha supuesto que la doctrina haya considerado tradicionalmente que nos encontramos ante el ejemplo más claro de actuación discrecional del proceso de planificación, debido a que la propia indeterminación de la ordenación territorial puede obtener el mismo resultado, con la sola exclusión de los suelos incluidos en este tipo de la delimitación realizada en los otros tipos (suelos urbanos, urbanizables y los no urbanizables especialmente protegidos), considerando su conformación mediante un criterio residual. Esta identificación implícita no se entenderá aplicable, o al menos no de forma tan directa, en los supuestos en los que el planificador deba delimitar

⁷⁶⁴ De forma evidente, los incluidos en este cuarto supuesto son los que deben formar parte del suelo rústico común de reserva al que se ha hecho referencia anteriormente.

tipos concretos de suelo inadecuado para la urbanización conforme a los ejemplos antes citados o, en su caso, cuando la propia norma determine la procedencia de atribuirle la condición de especialmente protegido de forma expresa⁷⁶⁵.

Este alto nivel de discrecionalidad ha sido puesto de manifiesto por autores como CASTELAO RODRÍGUEZ y SANTOS DíEZ⁷⁶⁶ al estimar en este sentido la actuación del planificador en relación con la determinada para los supuestos tradicionales de especial protección del suelo y la necesaria aplicación, en los términos que se han analizado, del denominado carácter reglado en la apreciación de los suelos que deban incluirse en dicha categoría⁷⁶⁷. Haciendo referencia expresa a la normativa catalana, incluso antes de la actual normativa estatal, ARGULLOL I MURGADAS⁷⁶⁸ entendía que esta discrecionalidad era también predicable del suelo no urbanizable por inadecuación para el desarrollo urbanístico en esta Comunidad Autónoma, estimando que el planificador ostenta bajo esta normativa unos “criterios” o “coordenadas” amplias para apreciar la necesidad de aplicación de esta característica del territorio.

Como elemento a considerar dentro de la discrecionalidad administrativa que preside este concreto ámbito de planificación, SIBINA TOMÀS⁷⁶⁹ entiende que debe proponerse un régimen que permita establecer un modelo de desarrollo

⁷⁶⁵ En el caso de la Comunidad de Madrid, el carácter de suelo especialmente protegido se establecerá, como hemos visto, con la sola inclusión del terreno en el suelo no urbanizable por propia definición de la normativa aplicable.

⁷⁶⁶ CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio y SANTOS DíEZ, Ricardo (1999, pág. 365).

⁷⁶⁷ Al contrario, durante la época en la que la normativa estatal se irrogaba la posibilidad de establecer criterios vinculantes sobre la clasificación del suelo y establecía como principio el carácter residual del suelo urbanizable, autores como QUINTANA LÓPEZ afirmaban que el suelo no urbanizable considerado por su inadecuación para el desarrollo urbano debía *“...considerarse como una prescripción que integra elementos reglados, por tanto, susceptibles de control judicial; esta apreciación, además, es compatible con la pormenorización o desarrollo del criterio de la inadecuación del terreno para el desarrollo urbano por parte de los legisladores autonómicos, pues este criterio determinante de la clasificación del suelo como no urbanizable, desde el punto de vista del reparto de responsabilidades normativas con incidencia territorial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tiene carácter básico”*. QUINTANA LÓPEZ, Tomás (1999, pág. 275).

⁷⁶⁸ ARGULLOL I MURGADAS, Enric (2002, pág. 76).

⁷⁶⁹ SIBINA TOMÀS, Domènec (2006, pág. 53).

urbanístico alternativo al característico del suelo urbano y urbanizable, que sirva para mejorar la calidad de vida de la población en el medio rural y, a su vez, no violentar las exigencias de desarrollo económico, social y ambiental sostenible. En similares términos se expresa BAENA GONZÁLEZ⁷⁷⁰, elevando la consideración de la sostenibilidad como elemento fundamental y determinante para la declaración como improcedente para el desarrollo urbano de un suelo concreto. Este criterio de sostenibilidad puede apreciarse desde varios puntos de vista, partiendo desde el propiamente ambiental que determina la necesidad de no consumir recursos naturales innecesarios y no renovables, de tal punto que su agotamiento pueda afectar a generaciones futuras.

Esta exigencia es afirmada actualmente por lo dispuesto en el artículo 22 del TRLS2015, al exigir la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, junto con la garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones proyectadas sobre el mismo, lo que sin duda viene a avalar la necesidad de que el planificador analice estas consideraciones a la hora de delimitar los ámbitos de suelo y, en concreto, al establecer los suelos cuya localización, orografía, estructura material o, en definitiva, cualquier característica similar pudiera determinar su improcedencia (al menos actual) para albergar desarrollos urbanos a corto o medio plazo.

Conforme a esta exigencia legal, la jurisprudencia ha estimado la necesidad de acreditar esta sostenibilidad en los procesos de planificación, desechando las propuestas de desarrollo urbanizador de ámbitos de suelo rural cuya transformación no contiene una proyección viable. De este modo se pronuncia la reciente STS de 29 de septiembre de 2018 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 2339/2017, FD 16º. Ponente TOLOSA TRIBIÑO, ECLI: ES:TS:2018:3413), al anular un instrumento de planeamiento general al omitir su contenido un verdadero estudio de sostenibilidad en el futuro y mientras dure la obligación de mantenimiento y conservación de las infraestructuras y actuaciones en general.

⁷⁷⁰ BAENA GONZÁLEZ, Antonio (2003, pág. 235).

Podemos afirmar con CASADO CASADO⁷⁷¹ que esta nueva anulación basada en argumentos de sostenibilidad se une a otras previas como las de los planes de Ávila y de Burgos (Sentencias de 18 de junio de 2015 y de 20 de febrero de 2015, respectivamente), en las que el Alto Tribunal apuesta por un modelo de urbanismo sostenible. En consecuencia, la autora destaca que la jurisprudencia atribuye un peso cada vez más importante al principio de sostenibilidad del desarrollo territorial urbano, limitando por tanto las nuevas incorporaciones de suelo rural que no se entienda apto para tal fin.

C. La incidencia de la ordenación territorial en la determinación de los ámbitos de suelos no aptos para urbanizar.

En relación con lo anterior cabe añadir que, independientemente que la normativa urbanística realice una referencia más o menos expresa a los criterios por los que el planificador debe identificar este tipo de suelo, es evidente que en buena medida éstos van a venir condicionados por las directrices de ordenación territorial que pueda establecer la normativa autonómica vigente sobre ordenación espacial del territorio o, directamente, la planificación territorial aplicable al ámbito geográfico concreto. Más en concreto, los poderes planificadores deberán atender a las directrices sobre los modelos de ciudad que se introduzcan en cada localización geográfica concreta, que son los que en definitiva van a servir de guía para considerar la proyección estimada y autorizable de crecimiento de los ámbitos urbanos, junto con otras consideraciones adicionales son las relativas al incremento poblacional, de superficie urbanizada o a la formación de nuevos asentamientos y la dispersión geográfica de los futuros emplazamientos urbanos.

Tomando como ejemplo la situación en Andalucía, la cuestión se centra en la vinculación que presenta la Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de

⁷⁷¹ CASADO CASADO, Lucía (2018-b).

Andalucía (POTA), que recoge varias consideraciones a tener en cuenta a la hora de establecer la planificación urbanística de los municipios andaluces, al establecer los criterios delimitadores del denominado “modelo de ciudad”⁷⁷². En concreto, estas determinaciones exigidas de todo proceso de nueva planificación o revisión acometido en los respectivos términos municipales, pueden sintetizarse en las siguientes: en primer lugar, la limitación del crecimiento de la trama urbana, no admitiéndose incrementos de suelo urbano superiores al cuarenta por ciento del suelo existente; en segundo lugar, la limitación del porcentaje previsto de crecimiento poblacional, no debiendo superar el treinta por ciento en un periodo estimado de ocho años y, finalmente, la no alteración del régimen de población concentrada, evitando los supuestos de dispersión geográfica.

Estos criterios de la ordenación territorial regional, aunque ciertamente formulados como índices de aplicación generalizada y, como tales, susceptibles de albergar excepciones debidamente justificadas, sin embargo vienen siendo aplicados como axiomas dogmáticos por parte de la Administración autonómica que, en definitiva, es la que aprueba los instrumentos de planificación municipal de alcance general, por lo que la función del planificador urbanístico se ve en gran parte condicionada y limitada por la vinculación de estos criterios de ordenación territorial, reduciendo

⁷⁷² Según dispone el punto 1 de la citada Norma 45, “*El planeamiento urbanístico y territorial favorecerá la consolidación de modelos de ciudad que contribuyan a los objetivos definidos y a su integración ambiental y territorial en el marco del Modelo Territorial de Andalucía. Por ello, el Plan considera necesaria la defensa de un sistema y un modelo de ciudad en su conjunto de acuerdo a la tradición mediterránea, como depositarias activas de nuestra cultura en toda su diversidad, así como factor de dinamismo y competitividad en España, Europa y en el Mundo.*”. En contra de esta afirmación del instrumento general de ordenación territorial andaluz, un sector doctrinal entiende que los criterios establecidos son excesivamente rigurosos en cuanto a su “uniformidad”, y ello debido a que, aunque se cite a expresamente a la tradición mediterránea, la Norma 45 aspira a instaurar un modelo de ciudad concentrada y “compacta” conforme al tipo población castellana, lo que puede ser muy correcto para amplias zonas del territorio andaluz, pero no para todas ellas, debido a la diversidad geográfica que presenta esta Comunidad Autónoma y que requiere soluciones diferenciadas, adaptadas a las distintas realidades existentes. A modo de ejemplo puede citarse a DÍAZ ARROYO, Antonio (2017), o a NÚÑEZ CASTAÍN, José (2006, pág. 263).

sensiblemente la predicada discrecionalidad de la planificación en este concreto ámbito⁷⁷³.

Aunque en realidad, si analizamos el supuesto desde el punto de vista de la planificación territorial, la elección del modelo de ciudad que realiza esta ordenación deviene también de la aplicación de un cierto grado de discrecionalidad, en la que fundamenta su actuación el planificador regional, con apoyo en decisiones judiciales como la STS de 4 de julio de 2017 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 1642/2016. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2017/126979), cuyo FD 6º dispone:

“En definitiva, en lo relativo al criterio clasificatorio por inadecuación para el desarrollo urbano que incorpora el artículo 9.2 de la 6/1998, lo decisivo no es la aptitud de los terrenos, por sus características físicas, para alojar los desarrollos, sino las motivaciones urbanísticas que determinan al modelo elegido. Por ello, la circunstancia de que la parcela de la demandante esté clasificada como suelo no urbanizable y los terrenos próximos, e incluso colindantes, sean suelo urbanizable, cuando sus características son similares, no es argumento suficiente para considerar injustificada la decisión de ordenación, que responde al modelo elegido y explicado suficientemente en la Memoria de Ordenación”.

Esta argumentación es también sostenida por la STSJ de Andalucía de 25 de junio de 2001 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 2428/1996. Ponente SANTANDREU MONTERO, EDJ 2001/34855), que afirma que la legislación no establece criterio alguno que guíe la decisión de la Administración respecto a la clasificación del suelo urbanizable y no urbanizable común. Ello se traduce en que el planificador dispone de una amplia discrecionalidad para configurar la distribución de ambos tipos de suelo, atendiendo a la proyección de los terrenos precisos para urbanizar en el futuro o que deban ser preservados de toda urbanización. Como añade la propia Sala andaluza, el Tribunal Supremo ha llegado a afirmar que la discrecionalidad característica del planeamiento se manifiesta claramente a la hora de

⁷⁷³ Lo que también ha sido muy criticado por la doctrina, al establecer unos criterios uniformes sin considerar la diferencia existente entre las distintas zonas del territorio andaluz, como pone de manifiesto de forma muy gráfica RECUENCO AGUADO, Luis (2006, págs. 255-256).

configurar el suelo urbanizable y no urbanizable (STS 24 de julio, 13 noviembre de 1990, 24 de diciembre de 1990 y 11 de junio de 1992).

En consecuencia con esta realidad, la clasificación de suelo urbanizable ha de ser resultado de la valoración de una serie de factores relevantes como la situación existente, las características del desarrollo urbano previsible, la necesidad de producir un desarrollo urbano coherente en función de la estrategia a largo plazo con la adecuada proporción entre los nuevos asentamientos y las previsiones sobre inversiones públicas y privadas. Por ello, a pesar de que la clasificación de suelo urbanizable tiene en principio carácter discrecional, su ejercicio ha de ser en todo caso congruente con las previsiones de crecimiento poblacional y urbano y de las necesidades de vivienda y otros usos del suelo, establecidas por el propio plan, de tal forma que podrá controlarse la proporcionalidad de la delimitación realizada por el plan con esas previsiones. Tomando esta afirmación por pasiva, debemos entender que los ámbitos espaciales no dispuestos para un futuro desarrollo urbanizador deben ser considerados como suelos no urbanizables, precisamente por estimar inadecuada su transformación.

Pero, independientemente de estas limitaciones que, con carácter general, vienen impuestas por otros instrumentos de planeamiento, en este caso de carácter territorial, lo cierto es que el margen de discrecionalidad atribuido al planificador al delimitar el suelo no urbanizable por su inadecuación actual para el desarrollo urbanizador, cualquiera que sea el motivo alegado para ello, ha sido reconocido expresamente por la jurisprudencia que ha analizado la cuestión, como podemos ver en la STS de 20 de septiembre de 2013 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 4925/2010. Ponente CALVO ROJAS, EDJ 2013/182566), en cuyo FD 3º se dispone:

“Así, la sentencia analiza la motivación de la Memoria de ordenación del instrumento de planeamiento impugnado para concluir que la clasificación de los terrenos propiedad de la recurrente como suelo no urbanizable, y su categorización como de interés agrícola, debe encuadrarse en la actuación de la potestad discrecional de

planeamiento de la Administración urbanística para preservar del proceso de desarrollo urbano no sólo los terrenos que deban ser objeto de protección especial, sino también aquéllos que considere inadecuados para su transformación en suelo urbano, con la finalidad a la que alude el punto 5.4 de la Memoria de ordenación -al que expresamente se refiere la sentencia recurrida- de "garantizar la utilización racional del territorio, así como la mejora de la calidad y la productividad del campo". Esta es la razón que lleva a la Sala a rechazar la pretensión principal de declaración de nulidad de la clasificación del suelo no urbanizable establecida para los terreno propiedad de la mercantil recurrente".

En similares términos se expresa la STS de 26 de mayo de 2011 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 5994/2007. Ponente CALVO ROJAS, EDJ 2011/99898), en cuyo FD 3º se afirma que tanto la normativa estatal básica como la específica de la Comunidad Autónoma de Cataluña facultan al planificador para clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que se consideren inadecuados para el desarrollo urbano, es decir, aquellos suelos en los que en virtud del modelo territorial elegido el planificador quiere preservar del proceso de urbanización, aunque no concurren en ellos valores especiales de carácter agrícola, forestal, ganadero o de riqueza natural.

El reconocimiento de este nivel de discrecionalidad del planificador no solo alcanza para el mantenimiento del carácter rural del suelo en los casos en los que se aprecie su inadecuación para el desarrollo urbano, sino que también ha sido afirmado en los casos en los que se modifican los criterios asumidos en el planeamiento anterior y que, posteriormente, se ven alterados normalmente para disminuir su aptitud para albergar determinados usos urbanísticos. En este sentido puede ponerse como ejemplo la STS de 17 de julio de 2014 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 776/2012. Ponente CALVO ROJAS, EDJ 2014/124052), que recoge en su FD 2º la posibilidad de adoptar este criterio dentro del margen de discrecionalidad que debe reconocerse a los autores del planeamiento urbanístico.

A lo expuesto cabe añadir lo ya anticipado en este punto y en el resto de supuestos analizados en el presente capítulo, como es la necesidad de exigir a todo planificador la fundamentación y motivación de las decisiones que se

adopten en el proceso de ordenación realizado y, muy especialmente, las que se adopten con mayor grado de discrecionalidad, tal y como exige, entre otras, la STS de 21 de enero de 2011 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 6193/2006. Ponente TESO GAMELLA, EDJ 2011/4050), que declara nula la clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable, entendiendo al contrario que deben ser clasificados como suelo urbanizable con destino a sistemas generales, porque aunque en ellos no concurren los presupuestos para que tengan la consideración de suelo urbano, tampoco se justifica en los mismos la exigencia de su mantenimiento como suelo no urbanizable. Esta afirmación también puede apreciarse en la ya analizada STS de 10 de junio de 2013, donde con alusión expresa a la jurisprudencia consolidada sobre la cuestión, se afirma que la normativa vigente otorga a la Administración autora del planeamiento un cierto margen de discrecionalidad para clasificar los terrenos como suelo no urbanizable a fin de excluirlos del proceso urbanizador en el caso de considerarlos inadecuados para el desarrollo, al margen de que no presenten valores o características específicas merecedores de protección y sin perjuicio. En este caso, la Sala requiere la correspondiente motivación de la decisión administrativa, debido a que el ejercicio que haga la propia Administración de ese margen de discrecionalidad quede siempre sujeto al preceptivo control jurisdiccional.

En resumidas cuentas, el suelo no adecuado para ser incorporado a procesos de urbanización debe ser, con carácter general, incluido dentro del suelo no urbanizable o rústico establecido por el planeamiento de cada término municipal, en principio como suelo de protección común, si bien, debemos entender vigente la posibilidad del planificador de otorgarle un régimen específico de especial protección, sobre todo en los casos en los que la normativa lo presupone (Comunidad de Madrid) o, al menos, lo posibilita (como son los casos de Andalucía o Asturias). En todo caso, el propio Tribunal Supremo en sentencias como la ya analizada de 2 de noviembre de 2009, se ha mostrado abierto a la posibilidad de que el suelo no adecuado para ser incorporado al desarrollo urbanizador de la localidad sea calificado como

especialmente protegido, al entender que la clasificación como suelo no urbanizable de protección estará justificada en los supuestos establecidos al efecto por la normativa vigente. Pero aparte de estos concretos casos, no debe excluirse que la Administración, en el ejercicio de sus facultades de planeamiento, pueda atribuir esa clasificación a otros terrenos que por circunstancias o razones distintas también considere no idóneos para el desarrollo urbanístico, si bien esa decisión de los redactores del planeamiento ha de quedar debidamente explicada y justificada.

XII. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL SUELO COMO ÁMBITO DE PROTECCIÓN.

Todo lo expuesto en el presente capítulo nos permite establecer las siguientes consideraciones sobre el suelo como elemento susceptible de protección, tanto por la normativa aplicable como, en particular, por los diferentes instrumentos de ordenación que con distinto alcance pueden formularse:

En primer lugar puede destacarse que el suelo, como elemento material sobre el que se desarrolla la actividad humana, es el marco sobre el que se realizan y plantean todas las actuaciones tanto ser humano como del resto de seres vivos que habitan este planeta, por lo que parece evidente que su correcta conservación debe entenderse como una exigencia de alcance universal, máxime con la actual concienciación social derivada del conocimiento de las agresiones ambientales realizadas hasta el momento presente y de sus consecuencias.

Esta exigencia de preservación del territorio tiene repercusión práctica en muchos ámbitos de la actividad humana, que deben adaptar su ejecución a los parámetros que en cada caso se consideren aceptables con la conservación de su entorno ambiental, lo que puede conllevar incluso la necesidad de introducir en algunos procesos cambios radicales o el propio cese de su práctica. Parece

evidente que uno de estos procesos sobre los que la protección del entorno presenta una mayor incidencia es el de ordenación territorial y en la atribución de usos del suelo, debido a que, entre otras cuestiones, es la base fundamental sobre la que se generan el resto de actuaciones con incidencia ambiental.

La aseveración anterior puede estimarse desde distintos puntos de vista en relación con la ordenación territorial y el urbanismo, debido a que la preservación ambiental se exige actualmente en cualquiera de sus procesos y, en todo caso, independientemente del tipo de suelo sobre el que se realicen. No obstante, uno de los ámbitos en los que presenta una mayor incidencia es en la protección de los espacios territoriales que presentan unas notables condiciones ambientales, lo que ha llevado al legislador a delimitar los medios para conseguir su preservación, aunando actuaciones normativas con la determinación de los procesos de planificación territorial con este objetivo.

Con esta finalidad, tanto la normativa sectorial como la específica sobre ordenación territorial y urbanística, vienen a conformar un compendio en el que recogen los concretos valores por los que deben protegerse determinados ámbitos espaciales, así como los distintos medios establecidos para este objetivo. De esta realidad podemos extraer los requisitos de todo proceso de protección territorial, que incluyen el análisis del territorio como medio para poder identificar la presencia de estos valores y, posteriormente, la formulación de las medidas destinadas a la preservación de los espacios en los que se encuentren, incluyendo su regeneración.

A lo anterior se debe añadir que los objetivos de preservación del territorio han evolucionado en dos consideraciones fundamentales, que vienen a modular la actuación de los poderes públicos en esta materia. En primer lugar, debe indicarse que el catálogo de elementos o valores por los que se requiere la especial protección de ámbitos territoriales concretos se ha visto aumentado por la introducción de nuevos conceptos, como son los elementos paisajísticos, culturales, patrimoniales o los que se han denominado de naturaleza

económica. Con todos ellos se viene a configurar un elenco diverso de valores cuya identificación en un entorno concreto va a requerir su protección singular, si bien, aunque en mayor o menor medida, todos presentan un determinado alcance ambiental, dado que se refieren a elementos o actividades presentes en el medio rural. Tal vez puedan destacarse los riesgos del territorio como elementos singulares sobre los que puede establecerse un ámbito de protección específico, que si bien no suponen estrictamente la presencia de elementos dignos de preservación, en cambio si requieren una actuación administrativa destinada a eliminar o disminuir en lo posible las afecciones y perjuicios que, llegado el caso, sus efectos pudieran generar.

En segundo lugar, es preciso hacer referencia al principio de desarrollo sostenible, introducido a modo de elemento modulador de las excesivas rigideces que pueden contener los sistemas de protección especial de suelos y entornos, en el convencimiento de que la preservación del territorio solo será posible si se articula debidamente con la necesaria interacción humana, de tal modo que se autoricen los medios que posibiliten el ejercicio de actividad económica de forma respetuosa con el entorno.

Todas estas exigencias ambientales, como se ha apuntado, deben formularse a través de los medios establecidos legalmente para ello, donde ostentan una especial importancia los procesos de planificación, tanto sectorial, como territorial o urbanística, dado que a través de la formulación de estos documentos se realiza la mayor parte de los procesos de delimitación y protección de ámbitos territoriales específicos.

Como medios de control del ejercicio de la función planificadora de los poderes públicos pueden citarse, desde ámbitos diferenciados, por un lado la necesidad del sometimiento a evaluación ambiental de todos los procesos de esta naturaleza, como elemento de acreditación de la adaptabilidad ambiental de las decisiones de ordenación adoptadas. Por otro lado, puede destacarse la reiterada necesidad de la adecuada justificación de dichas decisiones, como

medio de control de la actuación administrativa sobre todo al imponer medidas restrictivas para los terceros, mediante la exigencia de una correcta y suficiente motivación de los criterios conforme a los que se formulen las medidas de protección finalmente se incorporen al documento y de la debida coherencia en cuanto a su alcance y extensión.

Finalmente, cabe añadir que los objetivos de preservación del territorio no solo se centran en la especial protección de ámbitos delimitados, sino que presentan otros aspectos derivados de los procesos de ordenación territorial, como es la preservación de suelos rurales del desarrollo urbanizador y de la implantación de actividades no compatibles con su naturaleza y estructura material. Esta premisa, formulada como criterio de estructura territorial general, conlleva la necesidad de adoptar un planteamiento de ordenación a nivel general que delimite la actuación administrativa de planificación, asumiendo los postulados relativos a la evolución de los ámbitos urbanos y urbanizables, con lo que se definan igualmente los espacios de suelo rural no especialmente protegido pero que, por su improcedencia para el desarrollo urbanizador, deban mantener su consideración de suelos no urbanizables.

Desde este punto de vista también se requiere la apelación al principio de sostenibilidad, configurado en este caso como el elemento determinante para garantizar la viabilidad de los proyectos de nuevas actuaciones urbanizadoras, evitando la proliferación de nuevos ámbitos de desarrollo que resulten inadecuados y, por extensión, supongan un injustificado consumo de recursos naturales no regenerables.

CAPÍTULO TERCERO

LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

I. CONSIDERACIONES PREVIAS.

A. Definición terminológica.

La Real Academia de la Lengua Española define la palabra “planificación” mediante dos acepciones, procedentes de la consideración del vocablo desde dos puntos de vista diferenciados. La primera de ellas contiene la definición desde un punto de vista dinámico, como la *“acción y efecto de planificar”*. La segunda, por el contrario, procede de un punto de vista estático, afirmando que es el *“plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.”*. Con arreglo a esta segunda definición, que debemos escoger ya que realiza una enunciación descriptiva de su significado, podemos identificar los elementos esenciales que contiene toda planificación y que, en síntesis, son los siguientes:

- a) La planificación contiene un plan, que aunque suene algo redundante, supone que su ejecución tiene como objetivo elaborar una previsión de actuación preestablecida y predeterminada, para evitar la realización actuaciones futuras en alguna materia que se encuentren sujetas a incertidumbre o decisiones contradictorias.
- b) La planificación es general, lo que supone que su ámbito de actuación no se centra en elementos concretos o supuestos restringidos, aunque ciertamente puede estar dirigida a ámbitos determinados tanto espacialmente, como de forma material o sectorial.

- c) En tercer lugar, la planificación requiere un método de ejecución, lo que supone que las actuaciones a realizar en su ejecución han de estar presididas por unos criterios mínimos que garanticen la viabilidad de sus determinaciones y la regularidad de sus conclusiones.
- d) Además de metódico, el plan debe ser organizado, lo que conlleva la necesidad de que las especificaciones contenidas en el mismo se incluyan en un compendio, relación o ámbito ordenado y claro, de tal forma que pueda ser llevado a la práctica de forma coherente.
- e) También suele ser de gran amplitud, lo que supone que se refiere a aspectos variados y diversos, conteniendo elementos de aplicación transversal y asumiendo implicaciones en muchos sectores de la realidad sobre la que actúa e incide.
- f) Finalmente, la planificación tiende a un objetivo determinado, que coincide con la finalidad organizativa que se pretende alcanzar con la implementación de sus postulados.

Todos estos elementos se contienen en los instrumentos de planificación aplicables sobre el territorio⁷⁷⁴, ya que se caracterizan por contener la estrategia general con la que se propone el desarrollo y la evolución ordenada de un territorio concreto, ya sea con carácter trasversal y global (planificación territorial), o con respecto al desarrollo y gestión a nivel urbanístico de su espacio geográfico. En este sentido, se suele hacer referencia por la doctrina⁷⁷⁵ a la referencia que se contiene en la exposición de motivos de la Ley del Suelo de 1956, que señala que “...el *planeamiento* es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana”, lo que viene a poner de manifiesto la necesidad de que las actuaciones urbanísticas sean determinadas por un

⁷⁷⁴ De hecho, el primer ejemplo que cita la definición de la Real Academia se refiere a la planificación urbanística, lo que evidencia que el territorio es el elemento más reconocido socialmente sobre el que se aplica la función planificadora.

⁷⁷⁵ Cfr. TOLOSA TRIBIÑO, César (2006, págs. 19-20). También LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano *Vid. apud* TOLOSA TRIBIÑO *op. cit.*

instrumento de ordenación que considere el ámbito territorial en su totalidad, con el objeto de establecer las disposiciones de aplicación material de forma coherente con la visión general del espacio territorial previamente planificado y no como consecuencia de decisiones desconectadas del mismo⁷⁷⁶.

Como expone LÓPEZ RAMÓN⁷⁷⁷, la formulación de todo proceso de planificación, sobre todo cuando nos encontramos ante un ámbito de ordenación territorial, es una tarea que precisa de un gran soporte informativo y que se traduce en fijar la vocación y destino de las diferentes zonas del territorio, con una finalidad declarada de corregir o atenuar en lo posible los desequilibrios territoriales existentes. Ahora bien, dada dimensión general que estos instrumentos presentan, su objetivo global debe ser subdividido varios otros de menor complejidad, que en ocasiones pueden alcanzar una sustantividad propia, como sucede con los casos de los instrumentos urbanísticos y de planificación sectorial que se recogen en la normativa vigente.

Desde un enfoque práctico, la doctrina distingue entre planificación estratégica y planificación normativa, como procesos que aunque presentan aspectos similares tienen unas características y efectos diferenciados. En este sentido, ROMERO ALOY y VIDAL CLIMENT⁷⁷⁸ destacan que la naturaleza de ambos tipos es distinta debido a que la planificación normativa deriva tanto de los reglados procedimientos que hay que observar en su elaboración, como de la justificación de las determinaciones que se contienen en los distintos documentos, expresión del interés público proclamado en el correspondiente acto administrativo de aprobación. Al contrario, en el caso de los planes estratégicos su fuerza vinculante se deduce de su valor político más que de su valor normativo.

⁷⁷⁶ La planificación, como en general todo procedimiento de vocación y formulación intelectual, ha sido analizada desde diversos enfoques y puntos de vista, bajo los que se han formulado las denominadas teorías de la planificación. Mediante ellas se pone el acento en los ámbitos más formales del proceso de planificación, teorizando sobre los diferentes criterios con arreglo a los cuales se abordan los procedimientos de análisis y ordenación territorial. Una aproximación a esta cuestión puede obtenerse en BENABENT FERÁNDEZ DE CÓRDOBA, Manuel (2016).

⁷⁷⁷ LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1987, pág. 135).

⁷⁷⁸ ROMERO ALOY, María Jesús y VIDAL CLIMENT, Vicente (2018, págs. 9 y ss.).

En principio, cabría afirmar que los instrumentos de planificación del territorio deben encuadrarse en los primeros, al contener medidas de obligado cumplimiento que vinculan a los ciudadanos y poderes públicos en base al interés general prevalente. Sin embargo, los propios autores citados asumen la actual tendencia de entender compatibles ambos modelos de planificación, debido a que todo proceso actual sobre el territorio presenta un indudable ámbito estratégico por el que se proyectan las nuevas determinaciones de la ordenación propuesta, con arreglo a objetivos no limitados al tratamiento del suelo, sino de carácter socioeconómico y que se proponen con la participación de los interesados en su formulación.

Tomando como ejemplo la actual normativa andaluza, podemos apreciar como la planificación territorial se define como el conjunto de instrumentos que establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma (art. 6 de la LOTA), en tanto que la planificación urbanística se configura como el conjunto de instrumentos que establecen, en el marco de los Planes de Ordenación del Territorio, la ordenación urbanística en la totalidad (o parte) del término municipal y organizan la gestión de su ejecución, de acuerdo con las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo (art. 8 de la LOUA). En ambos casos, los instrumentos de planificación se identifican como elementos fundamentales de la ordenación (tanto territorial como urbanística) de los diferentes ámbitos geográficos, cuya aprobación se precisa como medio de establecimiento de los criterios generales y objetivos de aplicación de las disposiciones normativas relativas a cada aspecto concreto sobre el que extiende sus efectos.

El carácter fundamental de la planificación dentro del proceso general de ordenación territorial ha sido puesto de manifiesto por autores como HERNÁNDEZ JIMÉNEZ⁷⁷⁹, que califica al sistema de planificación como uno de los pilares fundamentales de la ordenación territorial en general y del

⁷⁷⁹ HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario M. (2018-b).

urbanismo en particular, al suponer un mecanismo imprescindible para poder aplicar en cada ámbito territorial concreto las determinaciones normativas formuladas en términos genéricos. De hecho, el citado autor sostiene que todo ámbito territorial se encuentra sometido a algún tipo de planeamiento, debido a que incluso en los términos municipales que carecen de planificación general se aplican instrumentos predeterminados a nivel provincial o regional⁷⁸⁰.

Para PÉREZ ANDRÉS el plan se convierte en el nivel intermedio indispensable entre la ley abstracta y el concreto acto administrativo aplicativo de la misma a los particulares. En síntesis, destaca que la posibilidad por la que los distintos planes se articulen entre sí sin fricciones y se alcance el objetivo territorial pretendido, depende en gran medida de las previsiones que el legislador haya realizado al respecto, al prever los instrumentos necesarios para alcanzar el deseable grado de armonización y de coordinación entre todas las políticas públicas imbricadas, pero también mediante una correcta formulación de los instrumentos de planificación, como medida de engranaje e interconexión entre la norma general y los actos de aplicación práctica de sus determinaciones⁷⁸¹. En el mismo sentido, TOLOSA TRIBIÑO destaca la importancia que la jurisprudencia otorga a la planificación en los procesos de uso y gestión del suelo, afirmando que es el procedimiento fundamental para el diseño del modelo territorial como elemento clave para el desarrollo y la convivencia de la sociedad⁷⁸².

⁷⁸⁰ En todo caso, el autor añade que en la actualidad son muy infrecuentes los municipios que no cuentan con instrumentos de planeamiento general en sus distintas variedades previstas en la legislación autonómica aplicable, de modo que las actuaciones sobre el territorio deben adaptarse a las determinaciones correspondientes.

⁷⁸¹ PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso (1998-b).

⁷⁸² TOLOSA TRIBIÑO, César (2006, pág. 19).

B. Definición jurídica.

1. El planeamiento como instrumento de ordenación con valor normativo.

Definida la planificación del territorio conforme a sus características fundamentales y la trascendencia que se le otorga, la cuestión nuclear que subyace sobre la misma es la relativa a su naturaleza jurídica, o en otras palabras, la posición que presentan los instrumentos de planificación dentro del ordenamiento jurídico-administrativo en el que indudablemente han de ser ubicados, debido a que son elementos jurídicos realizados por Administraciones Públicas y cuya finalidad es delimitar las actuaciones de las propias Administraciones y de los ciudadanos en los ámbitos sobre los que realizan su ordenación. En esta consideración debemos distinguir la ordenación territorial de la urbanística, no solo por las diferencias materiales que presentan ambos tipos de regulaciones, sino, principalmente, por el diferente tratamiento que sobre ellos ofrece la normativa que los regula.

Por lo que respecta a la ordenación territorial, debido sin duda a su reciente introducción en el ordenamiento jurídico español como disciplina singular, la normativa reguladora aprobada en cada Comunidad Autónoma viene, con carácter general, a reflejar de forma expresa el carácter y efectos de las determinaciones de los instrumentos de planificación de su ámbito, atribuyendo un diferente grado de vinculación a sus postulados en función de la naturaleza que le asigne en concreto⁷⁸³. De forma muy gráfica recoge esta consideración la normativa andaluza, como se desprende de la redacción del artículo 21.1 de la LOTA, en el que se dispone que las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio podrán tener el carácter de Normas, Directrices o Recomendaciones Territoriales, siendo su diferente alcance lo que delimita su nivel de vinculación tanto para las propias Administraciones Públicas como

⁷⁸³ Así puede apreciarse, a modo ejemplificativo, en el artículo 14 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, o en el artículo 55.e) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

para los ciudadanos, en los actos de ejecución del instrumento concreto por el que se vean afectados.

De lo anterior se concluye que los instrumentos de planificación territorial, al menos en su parte normativa, contienen una verdadera regulación jurídica, formulada conforme al estilo de la legislación de la Unión Europea, en la que sus determinaciones presentan diferente alcance en su vinculación para los ciudadanos, no tanto por la diferente forma y medio de reacción frente a su posible incumplimiento, sino fundamentalmente por el distinto grado de intensidad en la que se manifiesta su propia exigencia normativa, que puede presentar incluso aplicaciones prácticas no conformes con su dictado en el caso de las meras recomendaciones.

Pero este diferente grado de exigencia que presenta la ordenación territorial debe entenderse bajo el prisma de la vinculación que sus determinaciones presentan entre sí con arreglo a un criterio de preponderancia jerárquica, y fundamentalmente con respecto a los instrumentos de planificación urbanística, derivada de la vocación supramunicipal con la que la generalidad de la normativa autonómica concibe a esta materia por su carácter transversal e integrador. Esta vinculación territorial sobre la ordenación urbanística ha sido analizada incluso desde el punto de vista de la autonomía local, llegando a concluir el propio Tribunal Constitucional que la correcta ejecución de las actuaciones territoriales no supone su vulneración precisamente por el carácter supramunicipal de sus determinaciones, pudiendo siempre verificar la adecuación de cada instrumento en concreto ante la jurisdicción contencioso-administrativa. De este modo, la STC de 26 de abril de 2018 (STC 42/2018, rec. 6711/2016. Ponente MARTÍNEZ-VARES GARCÍA, EDJ 2018/503746) ha venido a validar la procedencia de la introducción de una ordenación territorial de carácter sectorial, limitada en este caso al sector turístico de Canarias, al estimar correcta su formulación siempre que ésta respete los criterios de interés supramunicipal a los que responde toda actuación de esta naturaleza.

La cuestión, sin embargo, no ha sido tan pacífica en el caso de los instrumentos de planificación urbanística, debido a que su implantación fue muy anterior a los estrictamente territoriales y su regulación no se refería expresamente al carácter de sus determinaciones. En este sentido, tomando como referencia las indicaciones del Magistrado Joaquín Huelin⁷⁸⁴, se han mantenido tres posturas sobre la consideración jurídica de los planes de urbanismo, comenzando por la que sostenía que nos encontramos ante un acto administrativo, aunque de alcance general. En segundo lugar, se encuentra la posición más generalizada, que admite el carácter normativo de sus determinaciones; y, en tercer lugar, la que postula que la planificación ha de ser considerada como una institución compleja, generada por un compendio de norma jurídica y acto administrativo, que por este preciso motivo no puede encuadrarse dentro de las categorías jurídicas tradicionalmente consideradas.

Esta última interpretación deriva de la no consideración de la naturaleza de norma jurídica a todo el conjunto documental que contiene un plan urbanístico, como sería el caso de los planos de información y situación que contiene todo documento de estas características, otorgándole tal consideración a otros elementos del documento, como la memoria de ordenación o las normas urbanísticas. A efectos prácticos lo cierto es que, independientemente de que pueda discreparse de esta conceptualización, no discute el sustrato fundamental que define la postura general de la doctrina sobre esta cuestión, que no es otra que la consideración de los instrumentos de planeamiento como normas jurídicas, cuanto menos en sus ámbitos y documentos eminentemente regulatorios.

En este punto subyace otro elemento de discusión doctrinal, como es la relativa al carácter normativo de los distintos documentos que integran los instrumentos de planificación. La cuestión arranca de la famosa decisión del Tribunal Supremo, adoptada en el ya lejano año de 1977, cuando reconoció valor normativo a la Memoria del documento de planificación aprobado por el

⁷⁸⁴ *Vid. apud* TOLOSA TRIBIÑO, César (2006, pág. 21).

Ayuntamiento de Madrid para la Barriada de Orcasitas⁷⁸⁵. A partir de este momento quebró la consideración manejada hasta entonces por la que solo los compendios normativos de los planes tenían eficacia normativa, debiendo por el contrario analizar cada uno de sus documentos para poder determinar su concreto alcance y, entre otras cuestiones, la necesidad de proceder a su publicación para que el instrumento alcanzara plenos efectos jurídicos, como se analizará más adelante.

Esta cuestión mantiene actualmente su vigencia, hasta el punto que recientes normativas autonómicas han regulado específicamente esta materia, eliminando de forma expresa y totalmente intencionada el carácter normativo del documento memoria de los instrumentos de planificación, como sucede en el caso de la normativa urbanística valenciana⁷⁸⁶ de 2014. Esta cuestión ha sido discutida por autores como RAMOS MEDRANO⁷⁸⁷ al exponer que, bajo su criterio, el hecho de que la jurisprudencia apostase decididamente por otorgar carácter vinculante a la memoria del plan fue un hecho determinante que ha

⁷⁸⁵ D. Javier Delgado Barrio, en su día presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, destacaba la importancia de aquella sentencia desde el punto de vista jurídico y urbanístico, al manifestar: *"Hasta entonces, la memoria de los planes de urbanismo era un documento meramente literario. Aquella sentencia ha sido el cauce por el que el Supremo ha exigido no sólo el cumplimiento, sino las motivaciones de las decisiones del planeamiento urbanístico"*. El magistrado conserva una foto en la que aparece junto a sus colegas de la sección de Urbanismo en la plaza de la Memoria Vinculante (El País, 25 de marzo de 1997).

⁷⁸⁶ El artículo 39 de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana de 25 de julio de 2014, que regula la documentación del plan de ordenación pormenorizada, dispone expresamente:

El plan de ordenación pormenorizada se formalizará con:

a) Documentos informativos y justificativos:

1.º Memoria informativa y justificativa, que, en todo caso, justificará la adecuación del plan a los planes supramunicipales y el cumplimiento de la ordenación estructural definida en el plan general estructural.

2.º Planos de estado actual y afecciones sobre el territorio ordenado.

3.º Estudio de integración paisajística o, en su caso, estudio de paisaje, conforme a lo establecido en los anexos I y II de esta ley.

b) Documentos con eficacia normativa:

1.º Planos de ordenación pormenorizada a escala adecuada, en general, 1:2.000, plasmando gráficamente los contenidos que le son propios según la sección 2.ª anterior. En ellos, se integrarán los elementos de la red primaria internos o colindantes.

2.º Ordenanzas generales de usos, edificación y ordenación de parcela y ordenanzas particulares de las diferentes subzonas.

3.º Fichas de gestión para las unidades de ejecución delimitadas en el plan, conforme a los modelos establecidos en el anexo V de esta ley.

⁷⁸⁷ RAMOS MEDRANO, José Antonio (2015, págs. 20-22).

servido para dotar de rigor y precisión a estos documentos del planeamiento. Por eso, añade, no deja de ser preocupante que la nueva ley del suelo de Valencia rompa con este criterio y señale que las memorias en los planes ya no tienen efectos normativos, lo que no deja de ser un retroceso en la labor de objetividad y rigor que debe tener el plan, precisamente por la amplia discrecionalidad que tiene el planificador. Con todo, será la decisión de los tribunales a la hora de enjuiciar cada caso concreto la que determine la procedencia de la decisión adoptada por el legislador valenciano, toda vez que para los seguidores de esta interpretación, la memoria no puede convertirse en una simple explicación de carácter informativo o meramente publicitario.

En cualquier caso, el carácter normativo de los planes de ordenación, tanto en su vertiente territorial como urbanística, actualmente no se discute, debiendo ser encuadrados dentro del ámbito de las normas reglamentarias, ya que como se ha afirmado anteriormente, su aprobación se realiza por órganos administrativos y así se ha concluido de forma reiterada por la jurisprudencia que ha analizado el caso.

En este sentido CASTELAO RODRÍGUEZ y SANTOS DÍEZ⁷⁸⁸ citan una larga serie de Sentencias del Tribunal Supremo en las que se acredita como tradicionalmente el Alto Tribunal ha venido avalando esta tesis, como son las de 26 de enero de 1970, 22 de mayo de 1974, 9 de noviembre de 1974, 29 de septiembre de 1980, 29 de abril de 1984, 30 de septiembre de 1986 ó 11 de febrero de 1991, entre otras⁷⁸⁹. En concreto, la STS de 24 de abril de 1989 (Sala 3ª. Ponente BARRIO IGLESIAS, EDJ 1989/4341) hace referencia expresa a esta cuestión afirmando que los planes, una vez aprobados, forman parte del ordenamiento jurídico como normas reglamentarias, vinculadas a la legislación por la que se formulan y ordenados jerárquicamente en función de la naturaleza y ámbito de cada instrumento concreto.

⁷⁸⁸ CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio y SANTOS DÍEZ, Ricardo (1999, págs. 173-175).

⁷⁸⁹ También citan estos autores a la doctrina del Consejo de Estado, que estima el valor normativo de los planes en su Dictamen de 11 de julio de 1975 (expediente 39.095).

En tiempos más recientes también se ha afirmado el carácter normativo de los instrumentos de planificación, mediante decisiones judiciales como la STS de 15 de febrero de 2011 (Sala 3ª, Sec. 4ª, rec. 2258/2009. Ponente LECUMBERRI MARTÍ, EDJ 2011/10705), en cuyo FD 4º se dispone literalmente:

“...ya que los planes, en cuanto normas que se integran en el Ordenamiento de acuerdo con los criterios jerárquicos en razón de su funcionalidad y ámbito territorial respectivo, aparecen, -por su articulación jerárquica- como desarrollo unos de otros, y consiguientemente el inferior no puede conculcar aquel del que trae causa como sucede en el presente caso, en que las Normas Subsidiarias en cuyo desarrollo se formularon varios planes parciales fueron anuladas en sede jurisdiccional”.

El carácter normativo reconocido a los instrumentos de planificación les atribuye, a su vez, las siguientes características, según expone PÉREZ PINO⁷⁹⁰:

- *Su aprobación se realiza con vigencia indefinida, siendo aplicables sus determinaciones hasta que son sustituidos por otros o, en su caso, derogados.*
- *Su efectividad requiere su publicación en el boletín o diario oficial correspondiente⁷⁹¹.*
- *En consonancia con lo anterior, son considerados instrumentos de carácter público.*
- *Como se ha indicado anteriormente, su contenido debe ser observado tanto por los ciudadanos como por las Administraciones Públicas, incluida la encargada de su aprobación.*
- *Que puedan ser objeto de impugnación directa, interponiendo los recursos procedentes frente a sus actos de tramitación o aprobación, pero también indirecta, y no solo frente a los actos administrativos dictados en su aplicación sino, además, en relación con los instrumentos que puedan ser aprobados en su desarrollo.*

⁷⁹⁰ PÉREZ PINO, Virginia (2008).

⁷⁹¹ Esta característica presenta algunas cuestiones controvertidas, por lo que será objeto de posterior tratamiento individualizado en esta tesis.

2. Cuestiones problemáticas sobre la consideración jurídica de los planes y propuestas doctrinales.

Esta última característica presenta toda una serie de implicaciones que actualmente se encuentran en el centro de la discusión doctrinal, relativa a la necesidad de revisar la configuración jurídica de los instrumentos de planificación (principalmente referida a los planes de urbanismo, pero extensible a otros instrumentos de ordenación territorial), en cuanto a su consideración como normas reglamentarias, debido a que en el caso de su anulación judicial por apreciar la concurrencia en su formulación de cualquier causa de nulidad, se produce automáticamente su desaparición del mundo jurídico con efectos *ex tunc* en cascada y con limitada posibilidad de conservar las actuaciones realizadas en base a sus determinaciones⁷⁹².

Como acertadamente apunta RAMOS MEDRANO⁷⁹³, en varios países de nuestro entorno, como Alemania y Francia, ya se han realizado reformas legales para evitar estos problemas y se reclama que se haga lo mismo en nuestro país por parte del legislador estatal. Las posibles vías de actuación del legislador frente a la indeseable coyuntura que se produce ante la declaración de nulidad de un instrumento de planificación general, sobre todo urbanística, oscilan entre la apelación al principio de conservación como fundamentación de la limitación de sus efectos, tal y como expone GONZÁLEZ SANFIEL⁷⁹⁴, o incluso alterar la propia consideración jurídica de los instrumentos de planeamiento, evitando entre otras cuestiones la posibilidad de su impugnación de forma indirecta.

Esta consideración se ve acentuada en la actualidad con la creciente tendencia del legislador en añadir nuevas tareas y condiciones al proceso de planificación, que consideradas de forma aislada suponen un avance importante en los distintos ámbitos sectoriales, pero la suma de todas ellas

⁷⁹² Cfr. GARCÍA SANZ, Francisco Javier (2010, págs. 3 y ss.).

⁷⁹³ RAMOS MEDRANO, José Antonio (2017-b, págs. 14-15).

⁷⁹⁴ GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés M. (2017, págs. 42 y ss.).

puede suponer el colapso procesal de esta figura jurídica. En este sentido, la doctrina apunta a cuestiones como la propia evaluación ambiental estratégica que actualmente se exige para la aprobación de los planes, junto a otras muchas funciones como la necesidad de abordar el estudio del paisaje, la eficiencia energética, la cohesión social, el impacto de género⁷⁹⁵, el estudio económico, en Andalucía su incidencia sobre la salud, etc.

Todas estas cuestiones a las que debe atender el planeamiento actual no suponen sino un agravante del ya de por sí complejo proceso de su tramitación, lo que conlleva que se multipliquen las posibilidades de impugnación que se pueden abrir frente a su aprobación definitiva, y en la práctica a aumentar exponencialmente las posibilidades de que los planes sean anulados y sus determinaciones expulsadas del ordenamiento jurídico⁷⁹⁶, como puede apreciarse en la reciente STSJ de Castilla-La Mancha de 11 de diciembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 4/2016. Ponente BORREGO LÓPEZ, ECLI:ES:TSJCLM:2017:3028), por la que se declara procedente la anulación realizada en sede administrativa del Plan de Ordenación Municipal de Villar de Cañas (Cuenca), o en la STSJ de Castilla y León de 25 de enero de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 643/2016. Ponente FRESNEDA PLAZA, ECLI:ES:TSJCL:2018:323).

Si bien el legislador estatal no ha abordado todavía esta cuestión de una forma definitiva, lo cierto es que sí ha estudiado y planteado posibles soluciones para esta cuestión, llegando a elaborar a inicios de 2018 un anteproyecto de ley en el que se llegaba a definir la naturaleza jurídica de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística como actos administrativos generales, frente a las normas que incorporan dichos instrumentos y que tienen la naturaleza de

⁷⁹⁵ Cfr. PONS-PONTELLA, Miquel (2017).

⁷⁹⁶ Como de hecho ha sucedido recientemente en los casos del Plan Parcial del Corredor Litoral de Andalucía, anulado por defectos de forma apreciados en su aprobación mediante la STSJ de Andalucía de 7 de septiembre de 2017 (confirmada posteriormente por el Tribunal Supremo) y con la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella, anulado por la STS de 27 de octubre de 2015.

disposiciones de carácter general⁷⁹⁷. Aunque este proyecto fue abortado por el cambio del Gobierno de la Nación efectuado posteriormente, meses más tarde el Grupo Popular presentó ante el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley con una finalidad similar, aunque con un sistema algo distinto al anterior. En este caso se propone la modificación del TRLS2015 en el sentido de distinguir dentro de los instrumentos de planificación entre disposiciones administrativas de carácter general y disposiciones no normativas. De esta manera se permitiría que, al menos en los casos anulación de disposiciones de este segundo tipo, su alcance fuera parcial y no conllevara la nulidad de todo el instrumento⁷⁹⁸. Con estas medidas, según indicaba expresamente el propio Ministerio de Fomento encargado de tramitar el proyecto de nueva normativa, se pretende evitar el fenómeno de la nulidad en cascada de las disposiciones generales, introduciendo algunas modificaciones puntuales para evitar las consecuencias desproporcionadas derivadas de las declaraciones de nulidad de los instrumentos de ordenación del suelo.

Como afirma PAREJO ALFONSO⁷⁹⁹ sin necesidad de abandonar la consideración normativa de los instrumentos de planeamiento, sería deseable el reconocimiento de su singularidad como proceso decisional en función de la peculiaridad, complejidad y diversidad de su contenido en relación con la ordenación territorial y urbanística. Para ello, este autor propone la distinción entre los vicios procedimentales y sustantivos en la impugnación de estos instrumentos, de suerte que solo los del primer tipo que tuvieran una verdadera relevancia en el proceso de tramitación o en la decisión del planificador pudieran determinar su anulación. A su vez, plantea la limitación de la impugnación directa a los elementos de verdadera naturaleza normativa contenidos en los planes (normas y ordenanzas), relegando el resto de documentos a la consideración de meros elementos interpretativos, con lo que

⁷⁹⁷ <https://www.fomento.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/mar-24042018-0923> (último acceso, 30 de noviembre de 2018).

⁷⁹⁸ <http://nuevoderchourbanistico.es/2018/10/16/proposicion-de-ley-de-medidas-administrativas-y-procesales-para-reforzar-la-seguridad-juridica-en-el-ambito-de-la-ordenacion-territorial-y-urbanistica/> (último acceso, 30 de noviembre de 2018).

⁷⁹⁹ PAREJO ALFONSO, Luciano (2016).

se limitaría el posible alcance de la invalidez de las disposiciones administrativas a los primeros⁸⁰⁰.

En la práctica, aunque como se ha indicado las medidas anunciadas no han sido aprobadas hasta la fecha, sin embargo pueden exponerse algunos supuestos de normas autonómicas que asumiendo algunas de las posiciones doctrinales apuntadas, han tratado de dar respuesta a esta problemática. Este es el caso de la reciente ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, que ha intentado mitigar el efecto cascada de la nulidad de los instrumentos de planeamiento al establecer en su artículo 9.3 que la invalidez de un plan jerárquicamente superior no afectará por sí sola a los planes de desarrollo e instrumentos de gestión que por razón de especialidad y autonomía en el modelo territorial y urbanístico mantengan una autonomía funcional respecto de aquél. En el mismo sentido, la normativa navarra ha regulado sobre esta materia admitiendo la posibilidad de que en los casos de nulidad del plan puedan ser aprovechados los documentos ya elaborados, siempre que no se hubieran visto afectados directamente por las cuestiones concretas por las que el instrumento hubiera sido anulado.

Mención especial merece la regulación de la legislación valenciana, al considerar la posibilidad de separar el instrumento de planeamiento general en dos documentos distintos, por un lado el plan general estructural y, por otro, el plan de ordenación pormenorizada. Con esta fórmula se descarga de contenido a la fase de ordenación estructural del municipio y se limitan las impugnaciones judiciales por parte de los propietarios de suelo que sólo pretenden un mayor aprovechamiento urbanístico o una disminución de las cargas impuestas, extremos que corresponden al plan de ordenación pormenorizada al no afectar a la ordenación estructural. Esta solución

⁸⁰⁰ Este autor también apunta la necesaria aplicación modulada de los efectos de los vicios apreciados, estimando que apreciación de la nulidad radical del instrumento solo debería estimarse en los casos de vicios con relevancia efectiva para el resultado final en su conjunto, entendiendo que en otros casos debe declararse solo la nulidad de la parte o partes del plan afectados, con fijación del deber de la Administración de un nuevo ejercicio de la potestad de planeamiento para la reformulación de las partes anuladas del plan.

normativa se considera un avance muy importante para evitar la constante conflictividad judicial y los efectos tan drásticos que implica la anulación del plan general de un territorio, muchas veces provocada por cuestiones que, aun siendo muy importantes, no alcanzan a fundamentar la anulación completa de un elemento tan complejo como es hoy en día un instrumento de ordenación territorial o urbanístico.

Como ejemplo de aplicación práctica de esta tendencia normativa, podemos citar el supuesto analizado en la STSJ de Canarias de 14 de mayo de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 103/2015. Ponente VARONA GÓMEZ-ACEDO, ECLI:ES:TSJICAN:2018:1047), en la que se declara la nulidad de un instrumento de planeamiento por omisión en su tramitación de un informe sectorial calificado como preceptivo y vinculante, pero con alcance limitado a su ámbito de aplicación. De este modo, la Sala entiende que esta omisión no puede viciar todo el instrumento de planificación en su conjunto, por lo que restringe el alcance de la nulidad declarada al contenido del informe a recabar por la Administración competente, disponiendo la retroacción del expediente a la fase en que tuvo que ser emitido, pero solo en lo que respecta a su contenido específico, manteniendo la validez y eficacia del resto de determinaciones contenidas en el mismo.

Como afirma LÓPEZ PÉREZ⁸⁰¹ esta decisión de la Sala canaria rompe con la doctrina seguida hasta ahora por la jurisprudencia en relación con la naturaleza de los planes urbanísticos, por la que en supuestos similares al analizado se determinaba la nulidad de pleno derecho de la totalidad del instrumento de planeamiento. Tal conclusión es avalada por GUTIÉRREZ COLOMINA⁸⁰², al expresar su opinión relativa a los efectos de la nulidad de los procesos de planificación, sobre los que entiende que no sería necesaria su nueva formulación en los supuestos en los que se aprecian meros

⁸⁰¹ LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2018-f).

⁸⁰² GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2019, pág. 207).

defectos procedimentales no sustanciales, a los que este autor equipara los cambios normativos que no tuvieran dicha condición⁸⁰³.

II. LA FUNCIÓN PLANIFICADORA Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL.

Ya se ha apuntado en esta tesis que el distinto ámbito de los distintos procesos de planificación con efectos sobre el territorio presenta, entre otras cuestiones, la relativa a la competencia para su formulación, correspondiendo a los distintos estratos de la organización territorial del Estado en función de la materia de cada instrumento en particular. Dejando a un lado los instrumentos de planificación sectorial a los que nos referiremos más adelante en este trabajo, como se indicó al analizar la normativa vigente referente al tratamiento del territorio, con carácter general los instrumentos de ordenación territorial se atribuyen a la Administración autonómica, en tanto que los instrumentos de naturaleza urbanística presentan una vocación netamente local, si bien en el caso de los instrumentos de planeamiento general en su mayoría su aprobación definitiva se relega a un acto final de la Comunidad Autónoma correspondiente.

La competencia urbanística de las entidades locales deriva del régimen de autonomía local garantizado constitucionalmente⁸⁰⁴ y tiene su reflejo en el artículo 25.2.a) de la LRBRL, que establece la atribución a las entidades locales de las funciones relativas a la planificación urbanística, si bien condicionada a los términos en que esta cuestión se refleje en la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas. Tomando como referencia la normativa andaluza, que a grandes rasgos se equipara al resto de normativas

⁸⁰³ Para ello, el autor hace referencia a la STS de 25 de mayo de 2015 (RJ 2015/2712), que establece que la nulidad de un instrumento de planificación por omisión de un trámite sustancial no puede rehabilitarse con la mera reposición del trámite omitido, en el caso de que sus presupuestos normativos hubieran cambiado. De esta afirmación se desprende, en sentido contrario, que si la omisión no fuera sustancial, podría enmendarse con la subsanación del trámite omitido.

⁸⁰⁴ *Vid.* PAREJO ALFONSO, Luciano (2002).

autonómicas, esta realidad la podemos ver al contrastar el contenido del artículo 9.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía⁸⁰⁵ y de los artículos 31 y siguientes de la LOUA. En ellos se determina expresamente que la competencia para aprobar definitivamente los instrumentos de planificación general y sus modificaciones que presenten alcance estructural, corresponde a la Consejería competente en materia de urbanismo⁸⁰⁶.

De lo anterior podemos concluir que la potestad de planificación urbanística no se otorga en toda su extensión a las Entidades Locales, asumiendo la Administración regional un rol de control de los instrumentos de mayor entidad por su alcance general y estructural. Esta atribución autonómica, que ya se contenía en la normativa estatal precedente, deriva de la necesidad de verificar que en la formulación del plan se han observado todas las prescripciones legales, incluidas las de competencia autonómica, estableciendo por el órgano competente un control tanto de estricta legalidad como de aplicación material de las consideraciones sectoriales que debe incluir en su contenido y, fundamentalmente, la inserción de sus propuestas de ordenación dentro del modelo territorial establecido para el territorio en el que se localiza el término sometido a planificación.

Pero detrás de esta políticamente correcta afirmación sobre el sentido del control administrativo de la Administración regional, algunos autores han manifestado su opinión relativa a la existencia de este nivel de subordinación de la actuación planificadora local y de la realidad que subyace bajo la misma, como es el caso de GONZÁLEZ PÉREZ⁸⁰⁷ que afirma que esta es una de las cuestiones por las que se aprecia la constante presencia de un alto grado de desconfianza hacia la Administración local en la normativa urbanística, que incluso se ha ampliado con la introducción de las diferentes legislaciones

⁸⁰⁵ BOJA núm. 122, de 23 de junio de 2010 (BOE núm. 174, de 19 de julio de 2010).

⁸⁰⁶ En el caso de la normativa urbanística gallega, la competencia para la aprobación definitiva de los planes generales se atribuye a los Ayuntamientos de población superior a 50.000 habitantes, previo informe vinculante de la Comunidad Autónoma.

⁸⁰⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1988, pág. 394).

autonómicas. Para modular esta excesiva tutela por parte de la Administración regional, autores como MEILÁN GIL⁸⁰⁸ propugnan la introducción de mecanismos que procuren un mayor protagonismo de las Entidades Locales en los procesos de planificación general, como sería la formulación de los instrumentos de ordenación del territorio con el suficiente grado de pormenorización, de tal modo que se proporcione un marco en el que se pueda ejercitar de forma razonablemente segura la potestad planificadora de los municipios en materia de urbanismo.

De forma aun más contundente, DE LA VALLINA VELARDE opina que lo más respetuoso con la autonomía municipal y el carácter democrático y representativo de la entidad sería la supresión de dicho control autonómico, atribuyendo la aprobación definitiva al ente local correspondiente, debido a que la superación del marco localista, a que se refería la Ley del Suelo de 1956, en la actualidad puede y debe lograrse no sólo a través de los condicionamientos legales acerca de los contenidos del plan, sino también aplicando las técnicas de relación interadministrativas establecidas por la LRBRL y que suponen la necesaria adaptación del plan a la directrices y planes sectoriales territoriales de carácter supramunicipal que fueran aplicables⁸⁰⁹.

Pero, en cualquier caso, dada la generalización de esta práctica tutelar por parte de las Administraciones autonómicas, es preciso analizar el alcance de la misma y, en consecuencia, las limitaciones que la observación del principio de autonomía local pueden suponer para la actuación de control del órgano regional competente. En un sentido general, CASTELAO RODRÍGUEZ y SANTOS DÍEZ⁸¹⁰ afirman que tras el reconocimiento constitucional de la autonomía local, a la hora de proceder a la aprobación definitiva de los instrumentos de planificación general⁸¹¹, la Administración regional no puede entrar a considerar aspectos discrecionales o de mera oportunidad, pudiendo

⁸⁰⁸ MEILÁN GIL, José Luis (2002, págs. 55-56).

⁸⁰⁹ DE LA VALLINA VELARDE, Juan Luis (2002, pág. 37).

⁸¹⁰ CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio y SANTOS DÍEZ, Ricardo (1999, pág. 265).

⁸¹¹ O de sus modificaciones estructurales o, en algunos casos, al emitir informes vinculantes en expedientes que aprueben definitivamente las propias Entidades Locales.

únicamente oponer cuestiones de legalidad, relativos a materias de competencia autonómica o de sus instrumentos de planificación territorial.

En este sentido, como afirma MELLADO RUIZ⁸¹² el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal garantiza frente al legislador ordinario una serie de ámbitos de actuación propios que, aunque no se encuentren tasados de forma pormenorizada ni específica en la legislación básica de régimen local, imponen una serie de límites fundamentados en la necesidad de reconocimiento social de la Administración local y el ejercicio de sus atribuciones en defensa de sus legítimos intereses.

Conforme esta interpretación, algunas normativas autonómicas contienen referencias expresas a esta cuestión, como es el caso del artículo 71.2 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, que afirma expresamente que la posible oposición de la Comunidad Autónoma ante los documentos elevados a su consideración para aprobación definitiva, solo puede fundamentarse en razones de legalidad o en intereses supramunicipales contradictorios. En este sentido FERNÁNDEZ GONZÁLEZ⁸¹³ hace referencia a las STSJ de Cantabria de 9 de mayo y de 19 de mayo de 2000, que vienen a acotar esta potestad de control autonómico, al afirmar que no son susceptibles de control los aspectos discrecionales del plan y que, por lo tanto, no presenten contradicción con aspectos legales de obligado cumplimiento o con intereses supralocales de interés territorial.

Pero lo cierto es que la citada indefinición con la que se formula el principio de autonomía local, junto con los diferentes matices con los que puede abordarse la función de ordenación territorial y la extensión de los ámbitos estructurales del urbanismo, pueden derivar en un exceso de tutela autonómica sobre la actuación planificadora de las Entidades Locales. Esta realidad puede suponer la generación de situaciones de confrontación entre las distintas

⁸¹² MELLADO RUIZ, Lorenzo (2018, págs. 62 y ss.).

⁸¹³ FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Javier (2007, pág. 248).

Administraciones, sobre todo en los supuestos en los que mantengan posturas discordantes sobre una determinada propuesta, lo que sin duda puede plantear escenarios de parálisis en la culminación de los expedientes en tramitación y, en definitiva, en una deficiente actuación de los poderes públicos en su labor de defensa de los intereses generales⁸¹⁴.

A modo de ejemplo, LLORCA RAMIS⁸¹⁵ expone su consideración acerca de la progresiva pérdida de competencias en materia urbanística que vienen sufriendo las Entidades Locales de la Comunidad Valenciana. En este caso, el autor tras analizar la evolución de su normativa autonómica, llega a la conclusión que la intervención regional no solo se limita a una tutela del control de legalidad, si no que, al contrario, ejerce una potestad sustantiva de ordenación propia, llegando incluso a adoptar decisiones sobre materias propias de la ordenación pormenorizada del suelo.

Por todo lo expuesto, debemos analizar el encauzamiento que la jurisprudencia ha realizado de esta controvertida cuestión, tomando en consideración las decisiones que han ido perfilando los contornos de actuación de cada Administración en el ejercicio de sus respectivas competencias. La primera cuestión a destacar es la afirmación del Tribunal Constitucional por la que se considera que no se vulnera la autonomía local en la actuación del resto de Administraciones, siempre que se garantice el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en la gestión de los asuntos que le atañen⁸¹⁶. En el caso de la formulación de las normas e instrumentos de

⁸¹⁴ En similares términos nos expresamos al hacer referencia a los posibles casos de injerencia en los procesos de evaluación ambiental de los instrumentos de planificación, sobre todo en los supuestos en los que el órgano ambiental dependa de una Administración diferente a la que pertenezca el órgano sustantivo y, en el ámbito de sus respectivas competencias, mantengan posiciones diferentes y, en determinados casos, incluso abiertamente contradictorias.

⁸¹⁵ LLORCA RAMIS, Juan Bautista (2014).

⁸¹⁶ No obstante, esta afirmación tiene el límite de su propia indefinición, de suerte que el propio Tribunal Constitucional ha señalado igualmente que la Carta Magna no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de "intereses naturales de los entes locales" (STC 32/1981), sino que, al contrario, más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal. Esta realidad permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional, de manera que corresponde al legislador la

ordenación territorial por parte de las Comunidades Autónomas, que vienen a incidir de forma decisiva en la discrecionalidad municipal a la hora de abordar los procesos de planificación urbanística, esta garantía de la autonomía local se entiende acreditada con la efectiva participación de las Entidades Locales afectadas, aunque las decisiones sobre la materia se adopten por los órganos autonómicos correspondientes en ejercicio de sus legítimas competencias. Podemos poner como ejemplo de esta interpretación, entre muchas otras, la STC de 14 de mayo de 2015 (Ponente NARVÁEZ RODRÍGUEZ, EDJ 2015/99765).

En aplicación de esta doctrina del Tribunal Constitucional, otras decisiones judiciales han validado las actuaciones de ordenación territorial de competencia autonómica siempre que se estimara que la actuación de la Administración regional hubiera mantenido esos términos en los que se entiende protegido el principio de autonomía local. De este modo puede ponerse como ejemplo la STS de 16 de enero de 2013 (Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2013/2162), o la STSJ de Andalucía de 23 de mayo de 2011 (Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo. EDJ 2011/212354). En esta última se dispone expresamente (FD 1º):

“En conclusión, no habrá un atentado a la autonomía local sobre el diseño de la ciudad hecho por el municipio en la fase primigenia de la planificación urbanística si el Plan territorial no acaba convirtiéndose en un límite de crecimiento sin respaldo en evaluación estratégica territorial sobre la planificación del municipio. Teniendo en cuenta que en esta evaluación estratégica no sólo se deben tener en consideración características económicas, territoriales, poblacionales, sostenibilidad de los recursos referidos al propio municipio, sino también los correspondientes al territorio en el que el que éste se integra. Por ello si la evaluación estratégica del plan urbanístico, con el respaldo de justificación y motivación de la sostenibilidad entendida como se hace en el ámbito de la normativa europea, incluyendo la medioambiental, aconseja un modelo de crecimiento que la opción municipal se encontrará respaldada por los mismos criterios que han llevado al POTA a establecer unos límites genéricos de crecimiento y, en consecuencia, el mismo Plan permitiría la superación de este límite (...) Es decir, el POTA no establece una prohibición sino un criterio general que debe

determinación concreta del contenido de la autonomía local, siempre salvaguardando el núcleo esencial de la citada garantía institucional.

respetarse salvo justificación razonable y puntual a través de la participación municipal en la elaboración del planeamiento subregional y el planeamiento urbanístico. Derecho de participación en el planeamiento que se configura, como hemos visto en la reseña de la doctrina del Tribunal Constitucional, como el núcleo duro de la defensa de la autonomía local en el ámbito de la planificación urbanística y territorial. Y que se puede materializar, de forma adecuada según la normativa europea transpuesta al derecho español, en la evaluación estratégica de la acción de planificación escogida”.

Sobre el caso concreto de la vinculación de la ordenación territorial sobre la urbanística al identificar suelos protegidos y la posible intromisión de esta actuación en las competencias municipales, es muy ejemplificativa la STSJ de Andalucía de 14 de octubre de 2011 (Sede de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo. FD 3º, EDJ 2011/306249), en la que se afirma la obligación del planeamiento urbanístico de clasificar los suelos declarados por la ordenación territorial como de especial protección, sin que por ello se eliminen las potestades de planeamiento urbanístico del. A juicio de la Sala, no se vulnera la autonomía local constitucionalmente reconocida por el hecho de que el planeamiento territorial asigne una protección especial a ciertas zonas delimitadas específicamente, y ello porque la ordenación de ámbito subregional es la encargada de establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito geográfico, incluyendo los territorios que requieren un régimen de protección singularizado.

También la jurisprudencia ha validado la actuación de control de la Administración autonómica, en los casos en los que ha impedido la aprobación de propuestas locales que podrían entrar en contradicción con ámbitos de su competencia. Este supuesto puede verse en la STS de 31 de octubre de 2017 (EDJ 2017/227349), en la que se impone la consideración de la Administración regional en contra de la propuesta urbanística de la Entidad Local, al afectar a las condiciones del suelo no urbanizable y, por lo tanto, a aspectos de naturaleza ambiental en los que entra en juego la competencia autonómica. Con similar registro, la STSJ de Andalucía de 16 de febrero de 2011 (Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo. Ponente GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, EDJ 2011/219109), asume este posicionamiento en el caso de la

competencia en materia de cultura y su incidencia sobre las decisiones adoptadas en la planificación urbanística.

En sentido contrario, no ha estimado esta opción en los supuestos en los que esta afección a sus ámbitos competenciales no ha sido plenamente acreditada, estimando entonces la prevalencia del principio de autonomía local en la planificación frente a la posición del órgano autonómico actuante, como puede apreciarse en la STS de 19 de mayo de 2011 (Sala 3ª. Ponente CALVO ROJAS, EDJ 2011/91251), en la que se desestima la pretensión autonómica de contradecir de la propuesta local al no acreditar ninguna trasgresión a los preceptos aplicables ni incidir en ámbitos de interés supralocal.

En definitiva, cabe destacar que a través de la jurisprudencia se van definiendo los límites de la autonomía local en el ámbito de la planificación, partiendo de la propia indefinición con la que se recoge este principio constitucionalmente. No obstante, esta delimitación no parece poder establecerse en términos tan precisos con los que se consiga eliminar cualquier controversia sobre el alcance del control administrativo ejercido por la Administración autonómica mediante los procesos de aprobación definitiva. Por ello, contando con la posibilidad de ejercer medidas de reacción ante cualquier acuerdo que pudiera adoptarse por los poderes locales en contra de la normativa vigente o de los ámbitos competenciales autonómicos, debemos estimar procedente la tendencia apuntada por un sector doctrinal de fomentar la progresiva atenuación de este control, apelando a los medios legales habilitados para poder reconducir las decisiones que realmente pudieran ser improcedentes desde un punto de vista legal, sin que se introduzcan criterios de oportunidad o conveniencia política revestidos de actuaciones en defensa de la legalidad vigente. Todo ello como medio de impulsar el reconocimiento pleno del principio de autonomía local en un aspecto tan sensible como es el de la planificación urbanística.

III. LA PUBLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO COMO REQUISITO NECESARIO PARA SU EFECTIVIDAD.

De entre las cuestiones relativas a la tramitación procesal de los instrumentos de planeamiento, cuya consideración individualizada excede del ámbito del presente trabajo, debemos referirnos no obstante al elemento fundamental en el proceso de aplicación de las determinaciones de los instrumentos de planeamiento, que es el relativo a los requisitos exigidos para su entrada en vigor y al despliegue de sus efectos.

Determinada previamente la naturaleza normativa de los instrumentos de planeamiento realizados en ejecución, a su vez, de las normas sectoriales que los configuran, resulta necesaria su publicación para su entrada en vigor, tal y como exige la propia Constitución Española en su artículo 9.3, al incluir el principio de publicidad de las disposiciones generales y, en el ámbito del Derecho Administrativo, se contiene expresamente en el actual artículo 131 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁸¹⁷. En lo que se refiere a los instrumentos de planeamiento esta consideración supone que una vez aprobados definitivamente por el órgano correspondiente de la Administración Pública competente, deben ser objeto de publicación para que puedan desplegar sus efectos y, de este modo, vincular a ciudadanos y Administraciones en la observación de sus previsiones.

La importancia de la publicidad y difusión de los instrumentos de planificación ha sido destacada por autores de la talla de LLISSET BORREL⁸¹⁸, al afirmar que la presenta dos aspectos. El primero es de carácter sociopolítico, por el que la

⁸¹⁷ En este sentido, TOLOSA TRIBIÑO *op. cit.* (2006, pág. 49) entiende que la necesidad de la publicación de los planes ha de llevarse a cabo incluso aunque se defienda la tesis de que su condición jurídica es la de acto administrativo, debido a que el artículo 45.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece la necesidad de la publicación de los actos que tengan por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas, como requisito necesario para el despliegue de sus efectos.

⁸¹⁸ LLISSET BORREL, Francisco (1995, págs. 97 y ss.).

publicidad de los planes urbanísticos se convierte en una exigencia democrática de acceso general al conocimiento de los documentos que forman parte de estos instrumentos fundamentales para muchos aspectos ordinarios de la ciudadanía. El segundo aspecto, de carácter eminentemente jurídico, se encuentra conectado a la vieja y recurrente cuestión de la naturaleza jurídica de los planes y que, para este autor, no puede despacharse de forma simple y reduccionista, mediante la distinción entre reglamento o acto.

Pero aun lo anterior, lo cierto es que en los inicios de la regulación normativa española del urbanismo (y por extensión de la ordenación territorial), la cuestión relativa a la necesidad de la publicación íntegra del contenido normativo de los planes fue objeto de controversia doctrinal, debido fundamentalmente a la alusión a esta cuestión que se contenía en las leyes del suelo estatales tanto de 1956 como de 1975. Siguiendo en esta cuestión a MENÉNDEZ PÉREZ⁸¹⁹, puede apreciarse como ambos textos normativos no exigían de forma expresa la publicación del contenido material de los planes como requisito *sine qua non* para su desplegar su efectividad, al contener expresiones como: “...los planes serán inmediatamente ejecutivos, una vez publicada su aprobación definitiva”. Por tanto, conforme a su literalidad, lo exigido para la eficacia del plan no era la publicación en el correspondiente boletín oficial de su contenido, ni tan siquiera de los documentos en que se plasmaran las normas urbanísticas o las prescripciones propiamente normativas, y sí tan sólo, la publicación del acuerdo que disponía su aprobación definitiva.

La consideración sobre el tema varió de forma sustancial con la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 y, en concreto, por la introducción del principio de publicidad normativa contenido en su artículo 9.3 al que se ha hecho referencia anteriormente. Esta cuestión motivó que gran parte de la doctrina estimara coherente con este principio la publicación íntegra del contenido normativo de los instrumentos de ordenación territorial, máxime

⁸¹⁹ MENÉNDEZ PÉREZ, Segundo (2005).

cuando la nueva Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, aprobada en 1985, introdujo en su artículo 70.2 la necesidad de publicar las normas reglamentarias emitidas por las corporaciones locales como requisito imprescindible para su efectiva aplicación. Con todo, el alcance de la publicación como requisito formal continuaba siendo discutido, con arreglo a lo que disponían varias sentencias del Tribunal Constitucional⁸²⁰ que, sin negar la necesidad de garantizar una pública difusión del contenido de las disposiciones generales, no establecían una exigencia expresa en términos imperativos.

La cuestión de la publicidad de los instrumentos de planeamiento fue resuelta finalmente por el Tribunal Supremo, en varias Sentencias que comenzaron con la de 11 de julio de 1991 (Sala 3ª, rec. 81/1991. Ponente MARTÍN MARTÍN, EDJ 1991/7712), en la que se afirmaba expresamente:

“El establecer como requisito-presupuesto de la entrada en vigor de un plan general de ordenación urbana la necesidad de la publicación junto al acuerdo de aprobación definitiva de las normas urbanísticas del propio plan en el boletín oficial correspondiente, no hace más que aplicar en este campo del urbanismo lo que es exigencia legal general – artículo 9.3 de la Constitución española, artículo 2.1 del Código Civil, artículo 132 de la Ley de procedimiento administrativo– y que la práctica demandaba por razones de seguridad jurídica al resultar notorias las insuficiencias, contradicciones, etc., que resultaban del sistema de publicidad de planes previsto en los artículos 44,56 y preceptos concordantes del Texto refundido de la Ley del suelo. (...) Las normas urbanísticas han de formar a efectos de su publicación en el Boletín Oficial una unidad inescindible con el acuerdo de aprobación definitiva, y que como tal instrumento único ha de tener acceso al boletín oficial que corresponda en razón del órgano urbanístico que apruebe definitivamente el plan”.

Del contenido de esta importante decisión del Alto Tribunal, COLOM I PASTOR⁸²¹ extrajo las siguientes conclusiones:

- a) La necesidad de publicación de los planes urbanísticos en función de su naturaleza normativa.

⁸²⁰ STC 179/1989, de 2 de noviembre, STC 141/1998, de 29 de junio, entre otras citadas por el propio autor.

⁸²¹ COLOM I PASTOR, Bartoméu (1992, págs. 270-276).

- b) Que esta publicación va más allá de una mera formalidad administrativa, ya que se convierte en un requisito imprescindible para garantizar la seguridad jurídica que subyace tras el principio constitucional de la publicación de las normas.
- c) Que, en consecuencia con los dos puntos anteriores, la exigencia de publicidad alcanza a su contenido normativo y no a otros documentos del instrumento de planeamiento sobre los que no se infiere tal carácter, como la memoria, estudio económico-financiero o documentación gráfica⁸²².
- d) Que le corresponde efectuar la publicación a la Administración Pública en cuya competencia recaiga la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento.

La consecuencia que se deriva de la ausencia de publicación de los instrumentos de planeamiento es que, aun manteniendo su validez al haber sido aprobados por el órgano administrativo competente y tras el procedimiento habilitado para ello, sin embargo no se produce el despliegue de sus efectos, por lo que su texto en tanto no sea objeto de la preceptiva publicación íntegra de su compendio normativo, no podrá ser impuesto en perjuicio de terceros. En este sentido se ha pronunciado de forma reiterada y sistemática el Tribunal Supremo, en Sentencias como las de 18 de junio de 1998, 17 de diciembre de

⁸²² Sobre esta cuestión, los autores citados manifiestan su contrariedad con esta afirmación del Tribunal Supremo, puesto que entienden que la interpretación sostenida no es del todo acertada. En concreto, MENÉNDEZ PÉREZ señala (2005, pág. 104): *“Esa solución (del TS) satisface sin duda el principio de seguridad jurídica, pues no deja margen de incertidumbre sobre aquello que necesita ser publicado para que el Plan entre en vigor. Pero es, tal vez, incompleta, pues aunque el conocimiento de aquellos otros documentos puede obtenerse, claro es, a través del sistema de publicidad dispuesto en los artículos 164 y siguientes del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, también es cierto que la cabal comprensión de algunas de las normas urbanísticas puede requerir la percepción al unísono de alguno o algunos de esos otros documentos, como, por ejemplo, la memoria o los planos de ordenación. No es éste, pues, un tema que deba considerarse zanjado y no necesitado de alguna posterior reflexión...”*

1998 y 21 de abril de 1999, todas citadas en la STS de 12 de abril de 2000 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 8311/1994. Ponente YAGÜE GIL, EDJ 2000/9321).

Como expresa GONZÁLEZ SANFIEL⁸²³ la falta de publicidad de una disposición general como es un instrumento de planificación determina su ineficacia, lo que conlleva que si se aprueba un plan de desarrollo teniendo como cobertura aquel plan superior no publicado, el plan de desarrollo es nulo de pleno derecho por infracción del principio de jerarquía normativa y, evidentemente, si se anula el plan, también son reputados como nulos los actos que lo hayan aplicado, aunque la declaración de nulidad no alcanza a la de aquellos actos firmes que hubieran aplicado el plan anulado, en función de cláusula de salvaguarda que en este sentido se contiene en el artículo 73 de la LJCA.

En consonancia con esta interpretación jurisprudencial, la actual normativa sobre la materia recoge expresamente la exigencia de publicación de los instrumentos de planificación territorial, como puede verse en ejemplos como los que ofrece la vigente normativa andaluza, que exige expresamente en el caso de los instrumentos de ordenación territorial que, una vez aprobados sean publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía para su efectividad (art. 5 de la LOTA). En el caso de los planes urbanísticos, se dispone que los acuerdos de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento que correspondan a la Administración de la Comunidad Autónoma, así como el contenido del articulado de sus normas, sean publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía por disposición del órgano que los haya adoptado⁸²⁴. Respecto a los instrumentos de planeamiento cuya aprobación corresponda a los municipios, será de aplicación lo establecido en la legislación de régimen local (art. 41.1 de la LOUA). En similares términos se expresan normas como la

⁸²³ GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés M. *Op. cit.* (2017, pág. 5).

⁸²⁴ Esta afirmación expresa de la normativa autonómica viene a resolver otra discrepancia que se planteaba con la vigencia de la normativa estatal, relativa a la Administración encargada de publicar el contenido material del instrumento de planificación, en los supuestos en los que su aprobación definitiva era competencia de la Comunidad Autónoma. *Vid.* CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio y SANTOS DÍEZ, Ricardo (1999, págs. 275 y ss.).

cántabra (arts. 16 y 84 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria); la gallega (art. 9 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia y art. 82 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia) o la riojana (arts. 16 y 97 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja).

En aplicación de esta normativa, recientes decisiones jurisprudenciales han exigido que al mismo tiempo que se publica el acuerdo de aprobación de los instrumentos junto con su texto normativo, deben ser igualmente objeto de publicación el resto de documentos que puedan tener alcance regulatorio, haciendo referencia expresa a las fichas y planos de ordenación cuando de su contenido se deduzca tal carácter⁸²⁵. Esta nueva visión jurisprudencial puede apreciarse en Sentencias como la del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 26 de abril de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 1483/2009. Ponente CANABAL CONEJOS, EDJ 2017/128188), o la citada por ésta, STS de 15 de febrero de 2012 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 2134/2009. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2012/19194), en cuyo FD 5º se dispone expresamente:

“Respecto de los planos y fichas, como se indica en la STS de 8 de octubre de 2010 existen dos líneas jurisprudenciales diferentes. Una que establece claramente que los planos y fichas no tienen contenido normativo y, por tanto, no precisan de publicación en el boletín correspondiente. Y otra línea jurisprudencial, más reciente, que señala que cuando las fichas incluyan determinaciones con un claro valor normativo, resultan de obligada publicación. Así hemos declarado, siguiendo esa primera línea jurisprudencial, que “La necesidad de publicación no alcanza a los demás documentos o elementos que forman parte del Plan siempre que no sea normas ni participen de su naturaleza, como planos, gráficos o textos no normativos. (...) que los documentos a que se refiere la parte recurrente no son normas urbanísticas sino simples fichas y listados carentes de valor normativo y resultan, por ello, de publicación formal innecesaria” (por todas, sentencia de 24 de enero de 2002 dictada en el recurso de casación 35/1998). Además, se pueden consultar otras, que a continuación

⁸²⁵ El alcance de esta consideración se encuentra en consonancia con la discusión doctrinal existente sobre el valor normativo de los diferentes documentos que integran los instrumentos de planeamiento.

citamos sin ánimo exhaustivo, pero que se pronuncian en idénticos términos. Son las SSTS de 16 de abril de 2003 (recurso de casación 6692/1999), de 25 de febrero de 2002 (recurso de casación 7960/1997), de 7 de diciembre de 2001 (recurso de casación 4394/1997), de 10 de diciembre de 2001 (recurso de casación 4169/1997), y de 18 de junio de 2002 (recurso de casación 6922/1998). Por otro lado, y esta es la segunda línea de nuestra jurisprudencia, también hemos expuesto que "lo declarado en esas sentencias no significa que las fichas correspondientes a las distintas unidades o ámbitos superficiales de actuación queden en todo caso excluidas de la exigencia de publicación, pues será así sólo en la medida en que tales fichas carezcan de contenido normativo. Por ello, cuando la controversia se refiere a fichas que incluyen determinaciones con indudable valor normativo la decisión de esta Sala ha consistido en afirmar respecto de ellas la necesidad de su publicación" (por todas, STS de 1 de diciembre de 2008 dictada en el recurso de casación 7619/2004, que, a su vez, cita la sentencia de 21 de junio de 2000 (recurso de casación 3744/95). Pues bien, esto es precisamente lo que sucede en el caso que nos ocupa".

La cuestión no solo presenta relevancia a efectos formales, sino que plantea consecuencias de un gran alcance práctico. En el ámbito de nuestro trabajo, aunque esta cuestión será analizada con más detalle más adelante, cabe avanzar en este punto que el defecto de publicación del instrumento de planeamiento puede conllevar la no aplicación efectiva del régimen jurídico previsto para los suelos protegidos, al menos para los delimitados por el propio instrumento, lo que puede dar lugar a situaciones jurídicas de alto nivel de complejidad, al no poder oponer la nueva regulación a situaciones contrarias a la nueva ordenación en tanto no puedan entenderse plenamente efectivas las nuevas determinaciones dispuestas para el territorio.

Esta situación presenta consecuencias más acusadas en los supuestos en los que el defecto de publicación es apreciado años después de la aprobación del instrumento de planeamiento, lo que puede derivar en la consolidación de actuaciones urbanísticas contrarias a la ordenación del plan aprobado en su día, frente a las que no se pueda oponer la actuación administrativa de restauración de la legalidad por el transcurso del tiempo. Tal conclusión ha sido avalada por la jurisprudencia, como puede apreciarse en la STSJ de Andalucía de 8 de febrero de 2017 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 4ª, rec. 8/2016. Ponente GALINDO SACRISTÁN ECLI:

ES:TSJAND:2017:1041), que sobre este asunto dispone en su FD 3º que aun sin negar validez al documento aprobado, su aplicación efectiva solo puede considerarse a partir de la publicación en el boletín oficial correspondiente, de conformidad con los principios de seguridad jurídica y publicidad normativa que presiden nuestro ordenamiento jurídico⁸²⁶.

En resumen, de todo lo expuesto cabe afirmar la exigencia actual de la publicación de los instrumentos de planificación del territorio, de cualquier clase y alcance, mediante su pública difusión a través de los medios dispuestos por la normativa vigente. Esta conclusión no solo se formula en virtud de su indudable carácter normativo (al menos de gran parte de su contenido), sino que también deriva de la innegable trascendencia que presentan sus determinaciones para los derechos e intereses de los ciudadanos, lo que requiere la garantía jurídica de la validez de la nueva ordenación y, a su vez, de su plena eficacia.

IV. EL CONTENIDO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO.

El estudio del contenido material de los instrumentos de planeamiento, al menos en lo que se refiere a la materia que estamos analizando, debe comenzar con el de su formulación material, para así posteriormente poder

⁸²⁶ En concreto, la Sala afirma: “Y, en cualquier caso, la falta de publicación de una disposición general, aunque no afecte a su validez, su eficacia queda demorada hasta que se produzca esa publicación, que consta producida en BOP de 30 de octubre de 2015, señalándose que “habiéndose constatado la falta de publicación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico de este Municipio y de conformidad con lo establecido en los artículos 70.2 y 70 Ter. de la Ley de Bases de Régimen Local y Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) de fecha 17 de diciembre y visto el requerimiento realizado por la Dirección General de Urbanismo de la Junta de Andalucía y por la Fiscalía Provincial de Granada, se procede a publicar las Normas Urbanísticas del Planeamiento General al completo (NN.SS.) y que a continuación se detallan, junto a su normativa y planimetría: 1. Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal. 2. 12 Planos de NN.SS. 3. Acuerdo de modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (...) Al no poder considerarse incluida la parcela en ámbito de protección, no son de aplicación los artículos 91 y 92 de las NNSS aprobadas el 30 de abril de 1999 y publicadas el 31 de mayo de ese año, en lo relativo a distancias a suelo urbano o servicios urbanísticos”.

identificar los documentos concretos en los que se debe contener la configuración de los suelos especialmente protegidos del territorio objeto de planificación.

Siguiendo un criterio temporal, podemos hacer referencia a lo dispuesto sobre la cuestión en el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RPU)⁸²⁷, cuyo artículo 37 enumera los documentos que deben contener los instrumentos de planeamiento general: Memoria y estudios complementarios, Planos de Información y de Ordenación Urbanística del Territorio, Normas Urbanísticas, Programa de Actuación y, finalmente, el Estudio Económico y Financiero.

Considerando los dos primeros de ellos, por su especial incidencia sobre el objeto de nuestro trabajo, cabe indicar que la Memoria se define como el documento que debe establecer las conclusiones de la información urbanística que condicionen la ordenación del territorio, analizar las distintas alternativas posibles y justificar el modelo elegido, las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo (art. 38). Los Planos de Información constituyen la documentación gráfica en la que se deben reflejar la situación del territorio a que se refieran en orden a sus características naturales y usos del suelo, con especial mención de los aprovechamientos agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos, extractivos y otros; infraestructura y servicios existentes, con indicación de su estado, capacidad y grado de utilización; y expresión del suelo ocupado por la edificación (art. 39.1). Por su parte, los Planos de Ordenación deberán contener la clasificación del suelo, con expresión de las superficies asignadas a cada uno de los tipos y categorías del mismo, la estructura orgánica del territorio, con señalamiento de los sistemas generales y la relación de usos globales previstos para los distintos tipos y categorías de suelo. Finalmente, en concreto para el suelo no urbanizable deberán contener la situación a escala

⁸²⁷ BOE núm. 221, de 15 de septiembre de 1978.

conveniente, con expresión, en su caso, de las áreas de especial protección (art. 39.2).

De conformidad con el contenido de los referidos artículos, puede apreciarse que, al menos conforme a la normativa urbanística estatal todavía vigente en las Comunidades Autónomas que no hayan regulado expresamente esta cuestión, el análisis territorial y las propuestas de ordenación en las que vayan a plasmarse las decisiones sobre la protección del suelo deberán contenerse en la Memoria y en los Planos de Información y Ordenación, siendo los segundos la expresión gráfica de las consideraciones y conclusiones descritas en el primero. Esta afirmación nos lleva a concluir que deben ser los documentos principales a analizar cuando debamos realizar el estudio de los suelos protegidos por el propio instrumento de planificación, tomando en consideración su fundamentación, propuesta de delimitación y régimen de protección concreto atribuido a cada suelo en concreto.

Sobre esta cuestión, debemos aludir a la discusión doctrinal ya apuntada anteriormente, que en su día generó el carácter de la Memoria como documento integrante del planeamiento, existiendo postulados a favor de entender que era un mero documento expresivo de las intenciones del planificador que funcionaba a modo de la exposición de motivos del resto de normas jurídicas, pero que carecía de un verdadero carácter normativo que solo se predicaba del compendio normativo que contuviera el instrumento y, en su caso, de alguno de los documentos de la planimetría de ordenación. Frente a esta tendencia se alzó otra contraria, que entendía que la Memoria contenía la expresión de la voluntad del planificador expresada en el resto de documentos del instrumento de ordenación, junto con la fundamentación de su actuación.

La controversia fue resuelta por varias decisiones del propio Tribunal Supremo en las que de forma reiterada se posicionó conforme a la segunda de las citadas posturas, al entender que la discrecionalidad que subyace de un

instrumento de esta naturaleza requiere como elemento esencial la Memoria, como criterio de contraste de la regularidad de la actuación administrativa y de prevención de la arbitrariedad, y todo ello porque de su contenido se ha de extraer la fundamentación de las determinaciones del planeamiento. En tal sentido se expresan, entre otras, las STS de 13 de febrero de 1992, de 9 de julio de 1991, de 20 de diciembre de 1991, 13 de febrero de 1992 y 25 de julio de 2002 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 8509/1998. Ponente YAGÜE GIL, EDJ 2002/32943). Esta última, manteniendo la exigencia por la que la Memoria debe justificar las decisiones adoptadas en la ordenación contenida en el instrumento de planeamiento, introduce un importante matiz relativo al alcance que debe tener esta motivación administrativa. De este modo, a juicio del Alto Tribunal, la Memoria no ha de justificar todas y cada una de las determinaciones del instrumento de planificación, sino que debe referirse a las conclusiones que condicionen la ordenación del territorio, a las distintas alternativas posibles o al modelo elegido (incluyendo las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo), es decir, a los extremos generales o principios en los que descansa la ordenación propuesta, pero no, al contrario, a todos y cada uno de los detalles de la regulación y ordenación derivada del proceso de planificación.

Conforme a esta interpretación preponderante y asumida de forma generalizada en la actualidad, autores como VERA FERNÁNDEZ-SANZ⁸²⁸ califican a la Memoria de los instrumentos de planeamiento como el contexto dominante para el resto de sus componentes y que limita la posible discrecionalidad tanto en su enunciado como en su ejecución y, en segundo lugar, un esencial criterio interpretativo de la ordenación contenida en el plan.

Por lo que respecta al resto de documentos de los instrumentos de planeamiento, vienen a constituir un compendio jurídico-técnico de formulación similar, aunque con algunas diferencias en función del tipo de planificación al que se refiera y de su alcance. Aparte de su contenido principal, por lo que

⁸²⁸ VERA FERNÁNDEZ-SANZ, Alberto (2005).

respecta a su documentación anexa, ya se ha apuntado anteriormente el progresivo aumento del contenido exigido por las distintas normas sectoriales aplicables, lo que incrementa de forma exponencial la complejidad procesal de su tramitación.

En términos generales la normativa autonómica que ha entrado a regular esta materia se muestra proclive a mantener el esquema establecido por la normativa estatal a la que desplaza. De este modo, el artículo 12 de la LOTA establece que los instrumentos de planificación territorial en Andalucía deberán contener la Memoria Informativa, que debe reflejar el análisis y diagnóstico de las oportunidades y problemas para la ordenación del territorio en el momento de la elaboración del plan; la Memoria de Ordenación, que contenga la definición de los objetivos y criterios de la ordenación; la Memoria Económica, con la estimación de las acciones comprendidas en el plan y el orden de prioridad de ejecución de las mismas; la Normativa, que contendrá las determinaciones de ordenación y de gestión del plan; y finalmente, la Documentación Gráfica, conteniendo los planos de información y propuesta, a escala adecuada para la correcta comprensión de su contenido y determinaciones. De forma similar se expresa el artículo 19 de la LOUA para el caso de los instrumentos de planificación urbanística, disponiendo en concreto que será la Memoria el documento que incluirá los contenidos de carácter informativo y de diagnóstico descriptivo y justificativo adecuados al objeto de la ordenación y a los requisitos exigidos en cada caso.

La misma configuración de los instrumentos de planeamiento se exige en el resto de las normativas autonómicas sobre la materia, como podemos comprobar en los artículos 33 y 65 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias; los artículos 26.2 y 140 y siguientes de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia; o en los artículos 23

y 73 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

En definitiva, podemos comprobar cómo existe una gran uniformidad en la configuración normativa de los instrumentos de ordenación territorial, lo que ayuda a poder confrontar documentos de diferentes ámbitos y localizaciones geográficas, sobre todo a la hora de cotejar los modelos y criterios seguidos por los diferentes planificadores, en las distintas fases que deben superarse en todo proceso de esta naturaleza, para poder formular las determinaciones de ordenación territorial o urbanística que resulten de la consideración del territorio objeto de planificación.

V. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

A. Criterios del proceso de planificación.

Como todo proceso para el que sea necesaria la realización de una actividad metodológica, la planificación del territorio precisa de unos elementos de previa interiorización derivados de un planteamiento inicial definido en bases teóricas, cuyo desarrollo e implementación requiere de un protocolo debidamente estandarizado, que a su vez permita su aplicación práctica en cada localización concreta. Dicho de otro modo, el planificador requiere afirmar previamente unos conceptos programáticos generales, que aplicados al territorio de cada ámbito concreto, puedan conseguir el establecimiento de soluciones similares a supuestos similares y, por el contrario, diferentes en casos igualmente diferentes, siempre bajo la premisa de que las condiciones de cada territorio contienen singularidades que determinan la imposibilidad de aplicar soluciones equiparables y análogas de forma generalizada.

Esta reflexión presenta una incidencia mayor de la que en principio pudiera estimarse, debido a que el margen de discrecionalidad que innegablemente

ostenta todo planificador puede determinar un ámbito de disparidad en la consideración de los distintos terrenos que puede provocar la atribución de condiciones distintas a terrenos sustancialmente equiparables, con el consiguiente posible trato discriminatorio, al menos de forma aparente, con los intereses de afectados por las medidas más restrictivas adoptadas. En el ámbito de nuestro trabajo, esta necesidad se plasma en la consideración previa de los elementos y valores que deben contribuir a la consideración de un suelo como digno de especial protección por propia determinación del instrumento de planeamiento, cuestión que como en general la mayoría de las asumidas en un instrumento de ordenación del suelo, presenta una gran incidencia debido a que las decisiones que se adopten en la ordenación final que resulte del proceso de planificación pueden conllevar la asignación de regímenes muy limitativos sobre el uso y disposición de los terrenos afectados, con la consiguiente afección a los intereses de sus propietarios.

Todo lo anterior nos lleva a estimar como imprescindible el establecimiento de unos principios y criterios en la actuación planificadora, cuyo seguimiento permita la adopción de decisiones no sometidas a consideraciones meramente coyunturales, sino derivadas de la aplicación de bases definidas de forma generalizada, aunque lógicamente mediatizadas por la realidad del territorio que, al fin y al cabo, es la matriz fundamental que debe determinar la ordenación del territorio sometido a planificación. Con esta premisa de actuación se debe conseguir la adecuada motivación y fundamentación de las decisiones adoptadas, con el objeto de poder justificar en todo momento las propuestas de ordenación emanadas del análisis del territorio y ello aunque, evidentemente, puedan discutirse sus determinaciones y someterlas en último lugar a la decisión de los Juzgados y Tribunales competentes.

La exigencia del seguimiento de determinados criterios, enunciados a modo de principios generales destinados a gobernar la actividad administrativa planificadora para que ésta sea realmente acertada en sus previsiones, no solo se demanda para poder justificar sus conclusiones, sino que, además, debe

servir de garantía para asegurar la eficacia de su aplicación práctica, para avalar que sus propuestas de ordenación realmente satisfacen las necesidades y demandas de los ciudadanos que se proyectan sobre la gestión territorial.

De entre estos criterios de actuación planificadora podemos destacar con FERNÁNDEZ TABALES y SANTOS PAVÓN⁸²⁹, los siguientes⁸³⁰:

- Criterio de continuidad, lo que supone considerar la ordenación propuesta con una finalidad de permanencia indefinida, aunque en su formulación se presenten objetivos temporales concretos.
- Criterio de flexibilidad, que supone la capacidad de adaptarse a las nuevas circunstancias, sin que ello requiera necesariamente alterar los instrumentos planificadores ni justificar cambios de consideración de suelos en contra de la coherencia territorial (ambiental o de cualquier otra naturaleza), debiendo tener siempre presente la aplicación de otros criterios contradictorios como el de no regresión del suelo protegido.
- Criterio de integración, que conlleva la necesidad de abordar la planificación como una labor de conjunto en todas sus medidas, sin que cada ámbito pueda considerarse como un elemento estanco sin interacción posible con el resto de terrenos del espacio geográfico en el que se encuentra situado.
- Criterio de coordinación, en sintonía con el anterior, requiere que las medidas planificadoras sean coordinadas, para evitar disfunciones entre las mismas. Este criterio puede apreciarse tanto hacia el interior del propio instrumento de planificación, al exigir que el conjunto de medidas impuestas forme un orden coordinado, como hacia el exterior,

⁸²⁹ FERNÁNDEZ TABALES, Alfonso y SANTOS PAVÓN, Enrique (2009, págs. 340-342).

⁸³⁰ Aunque los citados autores se analizan los criterios de planificación desde el punto de vista sectorial de la actividad turística, su enunciación puede adaptarse a un punto de vista general de todo proceso planificador.

requiriendo que las determinaciones de la ordenación propuesta sean coherentes con el resto de instrumentos y normas que despliegan sus efectos sobre la misma área territorial, respetando igualmente las vinculaciones existentes entre todos ellos.

- Criterio de participación, que requiere el concurso de los actores sociales en la gestión planificadora (otras administraciones, asociaciones ecologistas, agrupaciones de intereses económicos, etc.) y de los afectados directamente por sus determinaciones, como son los titulares de los terrenos incluidos en su ámbito geográfico.

Dentro de este criterio debe hacerse una referencia específica al trámite de información pública de todo proceso de planificación, del que afirma TOLOSA TRIBIÑO⁸³¹ que constituye una manifestación de la participación administrativa funcional de los ciudadanos, teniendo como finalidad el proporcionar a la Administración el mayor y mejor número de datos con los que se puedan adoptar las decisiones más justas y objetivas, mediante una consulta previa y abierta a toda clase de alegaciones y sugerencias.

Tradicionalmente este proceso de participación en los procesos de planificación ha venido asociado a la acción pública que se reconoce en las materias de ordenación territorial y urbanística y que, actualmente, se recoge en el artículo 62 del TRLS2015. La aplicación de este principio, que puede invocarse tanto ante la propia Administración actuante como ante los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, se dispone en la fase de formulación de los instrumentos de planificación mediante estos procesos de información pública y se extiende a la posibilidad de actuar tras su aprobación definitiva, tanto para exigir su cumplimiento como para impugnar sus propias determinaciones.

En concreto, sobre las cuestiones relativas a la protección del territorio, se ha reconocido la posibilidad de invocar esta acción pública para ejercitar

⁸³¹ TOLOSA TRIBIÑO, César (2006, págs. 35 y ss.).

actuaciones en materia ambiental derivadas del propio planeamiento, como expresamente dispone la STSJ de Cantabria de 10 de noviembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 251/2015. Ponente CASTANEDO GARCÍA, CENDOJ 39075330012017100063), cuyo FD 3º señala al efecto⁸³²:

“En nuestro caso, la extralimitación denunciada por el Ayuntamiento, es respecto a aspectos medioambientales impugnados por el recurrente. Esta Sala entiende que impugnar el contenido de los informes ambientales, que son instrumentos que integran el PGOU, no supone extralimitarse de lo que es la mera impugnación del Plan en todos sus aspectos. PGOU, que como disposición carácter general, regula múltiples aspectos de la vida de los municipios afectados, entre ellos, y como no podía ser de otro modo, el ambiental, que tiene naturaleza transversal y es una imposición para el poder normativo, sin que ello obste a su naturaleza de documento urbanístico integrante del plan, y susceptible de ser atacado por medio de una acción de la que estamos estudiando”.

- Criterio de factibilidad, por el que los objetivos y las medidas adoptadas para ellos deben ser realistas, evitando medidas que supongan limitaciones excesivas o inaceptables socialmente, salvo en cuestiones muy concretas y plenamente justificadas.
- Criterio de estrategia, que supone la adopción de medidas alternativas como medio de garantizar que las protecciones impuestas no coarten el desarrollo social y económico del ámbito planificado, debido a que el proceso de planificación debe tender a formar parte de una realidad integral de progreso del territorio.
- Criterio de sostenibilidad, como elemento fundamental e integrador de todos los anteriores, ya que tanto las medidas proteccionistas como las estratégicas que convergen en un instrumento de planificación, deben tender hacia un desarrollo sostenible, entendido como el fomento de actividades que aseguren el progreso social y económico con el menor

⁸³² Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª (rec. 251/2015). Ponente: Castanedo García, María Esther (CENDOJ 39075330012017100063).

impacto ambiental posible, de tal modo que no se impongan cargas o gravámenes excesivos o, en su caso, irremediables para las generaciones futuras.

En síntesis, podemos afirmar que la aplicación correcta y ponderada de estos criterios determinará el éxito del planificador en su objetivo, no solo en lo que se refiere a la finalización del expediente con su aprobación administrativa, sino, fundamentalmente, con el realmente estimable, que no es otro que la aplicación efectiva de sus determinaciones y el cumplimiento de los fines perseguidos con la ordenación propuesta.

B. Especial referencia al criterio de sostenibilidad.

El último de los criterios citados, el de sostenibilidad, se configura como el principal elemento a ponderar a la hora de establecer en la actividad planificadora la valoración de los elementos ambientales, culturales, paisajísticos o de cualquier otra naturaleza, que motiven la preservación del territorio en el que se localicen de la urbanización y, en su caso, de los usos rurales que pudieran alterar de modo improcedente el elemento físico del suelo⁸³³. Por ello, con arreglo a este criterio, los suelos en los que se identifiquen estos valores deberán ser incluidos en un nivel de protección que, en todo caso, debe ser más cualificado que el establecido para el suelo común o general, definido en sentido contrario como aquel en el que no se identifiquen de modo significativo tales valores o elementos.

Para PAREJO ALFONSO⁸³⁴, en referencia a la ordenación territorial en general, este criterio se define como la solidaridad colectiva en la utilización de los recursos naturales, lo que se traduce en la práctica en su utilización prudente y merecedora de la calificación como sostenible. Por lo tanto, se trata

⁸³³ Vid. AGUADO PUIG, Alfonso (2018, págs. 561 y ss.).

⁸³⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano (2005, pág. 495).

de establecer un desarrollo urbanístico equilibrado, sostenible y armonioso, que permita, a su vez, alcanzar un crecimiento económico igualmente sostenible, al que refieren las normas del Derecho de la Unión Europea con las que sintoniza plenamente nuestra Constitución Española de 1978.

Como apunta LEBOREIRO AMARO⁸³⁵ la aplicación del criterio de sostenibilidad se contiene en la redacción de la mayoría de los documentos de planificación actuales, al estimar su carácter preponderante a la hora de asumir los elementos de la nueva ordenación propuesta. Como ejemplo de esta realidad, el autor se refiere a la octava Conferencia sobre Investigación Urbana y Regional, patrocinada por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, celebrada en Madrid el 3 de julio de 1998. En el seno de este foro se planteaban dos de los temas de debate centrados en el desarrollo sostenible:

- Los conflictos entre las principales tendencias de desarrollo del espacio urbano y las exigencias de un desarrollo urbano sostenible, en referencia a la planificación del territorio.
- El papel de los diferentes agentes en la formulación e implementación de políticas de desarrollo sostenible, en referencia a la gestión del suelo.

Abundando en la importancia de este principio, MORA ALISEDA y JARAÍZ CABANILLAS⁸³⁶ afirman que el concepto de desarrollo sostenible se consolida y, con ello, se abandona la identificación del crecimiento con el desarrollo o el bienestar, a la vez que se amplían y refuerza con esquemas operativos en base a una economía ecológica que busca la plena integración de los procesos económicos y ecológicos con criterios de eficiencia y equidad. Para ellos, la sostenibilidad debe ser considerada como la premisa básica del desarrollo sostenible global, pero no lo es todo ni puede convertirse en un fundamento

⁸³⁵ LEBOREIRO AMARO, Alberto (1999, pág. 69).

⁸³⁶ MORA ALISEDA, Julián y JARAÍZ CABANILLAS, Francisco (2011).

absoluto, sino en un principio específico que permita conseguir una determinada opción social cuyo fin último es definir aquello que realmente se quiere hacer sostenible. En último término, el desarrollo sostenible, más que un modelo definido o un estado ideal, se presenta como un proceso de cambio y transición hacia nuevas formas de producir, consumir y distribuir. Un proceso dinámico abierto a las innovaciones, con capacidad de adaptarse a las transformaciones estructurales, potenciador del ingenio humano y comprometido con la evolución de la vida⁸³⁷. En el mismo sentido, MATA OLMO⁸³⁸ acuña la expresión “gestión prudente del territorio”, como criterio conductor de la actividad humana y su reflejo en el terreno en el que se realiza, que debe imponerse frente a las actitudes anteriores con las que imperaban mal uso y desgobierno del territorio que acarreó, tras una corta etapa de grandes beneficios privados, un largo periodo de onerosos costes ambientales, económicos y sociales. Desgraciadamente, según el propio autor, la realidad ha venido a demostrar que lo que resulta insostenible ambientalmente lo es también social y económicamente.

En sintonía con esta línea doctrinal, pero desde una posición más orientada a los criterios políticos que propugnan la aplicación de la sostenibilidad en la ordenación del territorio, TEJEDOR BIELSA⁸³⁹ sostiene que gestionar el uso del territorio y, en particular, la ciudad en clave ambientalmente sostenible parece ser el eje estructurador de diversas acciones europeas que, en cierto modo, están entrando en colisión con el ámbito privativo de los Estados en lo urbanístico e inmobiliario. De este modo, la sostenibilidad constituye el primero de los grandes ejes de acción de las instituciones de la Unión Europea en lo que respecta al urbanismo, disciplina en la que confluye el tratamiento integral de la ciudad para la consecución de un medio ambiente urbano adecuado y sostenible, por un lado, y su dimensión como elemento central en el dinamismo socioeconómico de la Unión y de la política de cohesión, por otro.

⁸³⁷ Estos autores realizan un estudio bastante completo de las directrices y políticas internacionales sobre desarrollo sostenible y su aplicación a la ordenación territorial.

⁸³⁸ MATA OLMO, Rafael (2011, pág. 40).

⁸³⁹ TEJEDOR BIELSA, Julio (2010, pág. 92).

Por su parte DEL OLMO ALONSO⁸⁴⁰ entiende que este criterio califica al desarrollo territorial y urbano sostenible como un principio orientador, de tal modo que define los objetivos que deben ser realmente prioritarios para los poderes públicos para perseguir tres propósitos fundamentales en el momento de fijar sus modelos territoriales: en primer lugar, la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora, la fauna, el patrimonio cultural y el paisaje; en segundo lugar, la protección del medio rural y la preservación de los valores del suelo necesariamente incompatibles con las necesidades de transformación urbanística; y, finalmente, el establecimiento de un medio urbano con una eficiente ocupación del suelo, dotado suficientemente de servicios e infraestructuras y en el que los usos se combinen e implanten de forma funcional. En consecuencia, deberán adoptar las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un desarrollo urbanístico equilibrado, buscando un modelo territorial que utilice el suelo realmente necesario y no consuma indebidamente los recursos del territorio.

La posición preponderante que se atribuye en la actualidad a la sostenibilidad, en su condición de criterio prioritario en la labor planificadora del territorio, se reafirma con la publicación en el año 2010 del denominado “Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español”, elaborado por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento⁸⁴¹, en el que se contienen los criterios de actuación y las medidas a implementar por los planificadores para conseguir, según su propia introducción un urbanismo capaz de seguir contribuyendo al progreso económico, sin olvidar los requerimientos del desarrollo urbano sostenible, es decir, entendiendo el suelo, además de cómo un recurso económico, como uno de los más valiosos elementos naturales de los que disponemos, y en cuya regulación se hace preciso conjugar toda una serie de factores diversos, como

⁸⁴⁰ DEL OLMO ALONSO, Jesús (2010, págs. 267-268).

⁸⁴¹ <https://www.fomento.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/libro-blanco-de-la-sostenibilidad-en-el-planeamiento-urbanistico-espanol> (último acceso, 9 de septiembre de 2018).

son el medio ambiente, la calidad de vida, la eficiencia energética, la prestación de servicios, la cohesión social, etc.

Del contenido de este libro blanco pueden destacarse los denominados “criterios de sostenibilidad”, enunciados como elementos que deberían ser considerados para conseguir un planeamiento más sostenible y sobre los que existe un consenso técnico bastante amplio, independientemente de las obligaciones y afecciones legales derivadas tanto de la legislación como de la planificación ambiental sectorial. Estos criterios se formulan a nivel tanto de ordenación territorial como urbanística, desarrollando los aspectos que se entienden prioritarios a la hora de abordar los procesos de planificación de ambos niveles.

1. Elementos caracterizadores del criterio de sostenibilidad de carácter territorial.

En el ámbito de la ordenación territorial se plantea la verificación de los siguientes elementos a la hora de formular los procesos de planificación conforme a un modelo sostenible de uso y gestión del suelo rural:

- a) Reordenación de los usos agrícolas. No pueden seguir dedicándose suelos de alta rentabilidad agrícola a la urbanización, ni reconvertir hectáreas de secano a regadío a base de agotar los acuíferos subterráneos con consecuencias frecuentemente nefastas para espacios protegidos como son los humedales⁸⁴².

⁸⁴² En este punto se aprecia como el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español parece contradecir la opinión sostenida por una importante parte de la doctrina más autorizada que, como se indicó en su momento, mantiene una posición en cierto punto reticente a entender que los usos agropecuarios puedan generar la necesidad de imponer sobre los suelos en los que se asientan un régimen de especial protección, debido a la escasa incidencia porcentual que presenta actualmente el sector primario en la economía nacional. No obstante, se puede encontrar una interpretación de este criterio acorde con este planteamiento doctrinal, entendiendo que lo pretendido por el Libro Blanco es evitar la pérdida de recursos naturales al emplear en desarrollo urbano los suelos que sean más aptos desde un

- b) Potenciación de la agricultura y ganadería periurbanas de proximidad. La mayor parte de las áreas agrícolas tradicionales en torno a nuestras ciudades más importantes están desapareciendo a la espera de una reclasificación que convierta estos terrenos en suelo susceptible de ser transformado urbanísticamente, propiciándose de esta forma un valor especulativo que deja en segundo plano su valor de uso como suelo agrícola. De nuevo se pone el centro de atención en los usos tradicionales del suelo frente a las expectativas de desarrollo urbanístico, con lo que se pretende disociar las aptitudes del suelo de factores como la proximidad a zonas urbanas, para evitar su equiparación en contra de un análisis pormenorizado de cada suelo en concreto que sea el que efectivamente determine su destino a medio plazo.
- c) En determinados casos habría que rentabilizar la vuelta a los usos ganaderos tradicionales no estabulados. Un ejemplo muy claro de esta pretensión es el de las dehesas, que forman un auténtico ecosistema antrópico natural con ventajas muy importantes desde el punto de vista de la sostenibilidad del territorio y el aprovechamiento racional de sus recursos.
- d) La reordenación de los sistemas de distribución y comercialización de los productos agrícolas y ganaderos, particularmente en el tramo mayorista, con objeto de evitar en la medida de lo posible las ineficiencias que conllevan los largos recorridos de los productos. Entre otras medidas, se propone para implementar esta reordenación el establecimiento de una tasa ecológica en proporción al número de kilómetros recorridos por el producto hasta los lugares de venta al por menor.

punto de vista socioeconómico, que serían los menos aptos para otros usos necesarios en el ámbito rural como son los agropecuarios.

- e) Reconversión de áreas agrícolas degradadas en zonas forestales. Todos aquellos terrenos abandonados por la agricultura y la ganadería debido a su menor productividad normalmente acaban por convertirse en monte bajo y, según las circunstancias, con una acusada tendencia a la erosión que suele desembocar en la desertificación. Si a todos estos terrenos unimos los que actualmente son eriales o están desprovistos de cubierta vegetal se comprende la necesidad de las repoblaciones forestales. Con esta medida se pretende ampliar el número de espacios naturales a costa de los suelos abandonados e improductivos, con la evidente intención de desincentivar su destino a usos urbanos al no apreciar sobre los mismos valores dignos de protección específica.
- f) Dificultar el uso del territorio dedicado al turismo basado en su consumo. De los muchos tipos de turismo que se pueden producir en la sociedad actual, aquellos basados en el contacto con una naturaleza que cuente con determinados valores no antrópicos son los más difíciles de gestionar, sobre todo porque resulta imprescindible mantener estos valores para hacerlo sostenible. En general, la capacidad de carga del territorio para un uso de este tipo es muy baja y nunca el turismo de naturaleza debería ser la base económica de una región, sino funcionar como una renta complementaria.

Esta medida conlleva la necesidad de dotar a las zonas afectadas por espacios naturales de alto nivel de protección de recursos alternativos, que permitan diversificar su economía y garantizar la permanencia de la población, debido a que una zona despoblada es tan desaconsejable como un uso no adecuado de los recursos de los espacios protegidos.

A estos elementos, que vienen a conformar el proceso de verificación de la aplicación de la sostenibilidad en la planificación territorial, debemos añadir con

GURRUTXAGA SAN VICENTE y LOZANO VALENCIA⁸⁴³ el relativo a la necesidad de mantener y, en su caso, restaurar, la capacidad del territorio para dar soporte a los intercambios bióticos dificultados por las alteraciones derivadas de los usos del suelo. Esta realidad, ya apuntada anteriormente en el presente trabajo, determina que una de las principales líneas de actuación en materia de conservación y regeneración del suelo consiste en definir y aplicar criterios de conservación de la conectividad ecológica dentro y fuera de las áreas protegidas. Fruto de esta preocupación ascendente es el desarrollo que figuras como los corredores ecológicos o biológicos están teniendo en los instrumentos de planificación territorial formulados en fechas recientes.

Como conclusión puede apuntarse que, como ya indicaba VELOSO PUIG⁸⁴⁴, la clave de la correcta ordenación territorial se encuentra en la racionalidad de sus determinaciones, de tal modo que el parámetro ambiental sea el elemento integrador y orientador de la planificación del territorio, con el objetivo de armonizar la introducción de los necesarios elementos impulsores del desarrollo social, manteniendo los valores naturales merecedores de un tratamiento singular.

2. Elementos de carácter urbanístico.

En el ámbito estrictamente urbanístico, el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español del Ministerio de Fomento hace referencia a los siguientes planteamientos:

- a) Reducir significativamente el consumo de suelo. Como afirma el propio documento, existen varios trabajos que constatan el creciente consumo de suelo urbano por habitante. Además, este aumento del consumo del suelo no sólo se produce por el aumento de la superficie edificada

⁸⁴³ GURRUTXAGA SAN VICENTE, Mikel y LOZANO VALENCIA, Pedro J. (2007, pág. 76).

⁸⁴⁴ VELOSO PUIG, Enrique (1979, pág. 50).

destinada a vivienda o a la construcción de locales, ya que deriva básicamente por el aumento de la superficie urbanizada necesaria para dar servicios a estas zonas residenciales, particularmente por las infraestructuras y sistemas generales precisos para la dotación de la población.

En general, se afirma que parte de la causa está en que la mayor parte de los equipamientos e infraestructuras están sobredimensionados y con una deficiente localización, requiriendo la implementación de medidas que permitan maximizar su nivel de utilización frente a la generación de nuevos espacios que aumenten la trama urbana sin una utilidad acreditada.

- b) Evitar la dispersión. La actual configuración urbana, basada en esparcir la ciudad por el territorio y hacerla posible sólo gracias a medios privados de locomoción resulta nefasta desde el punto de vista de la racionalidad. Los largos desplazamientos en kilómetros (no necesariamente en tiempo) entre la residencia, el trabajo, el comercio o el ocio, impiden realizarlos andando o en bicicleta, lo que supone un mayor consumo de energía, mayor contaminación, utilización de más suelo y mayor segregación social y espacial.

Para conseguirlo se propone cambiar el tipo de planeamiento en el sentido de imponer limitaciones en la definición de los usos del suelo, tendiendo a un modelo de desarrollo mucho más ejecutivo, que implicaría un conocimiento continuo del medio y su evolución, a través de una serie de indicadores pactados por la población y un observatorio permanente.

- c) Complejizar las áreas urbanizadas. Conseguir ciudades complejas frente a unidades fragmentadas con el actual sistema de estándares es difícil, pero se puede intentar incrementando tanto las interacciones como la

variedad de los elementos precisos para la dotación de servicios a la comunidad.

- d) Controlar los estándares y densidades. Una de las tradiciones más interiorizadas en el planeamiento español es la de los estándares. A lo largo de la historia del urbanismo y la planificación urbana se ha ido creando una tendencia que trata por todos los medios de asegurar los espacios colectivos en los nuevos ámbitos de desarrollo urbanizador.

Sin embargo, se afirma que se ha llegado a un punto en el cual la fijación de límites genéricos ha conducido a perversiones, llegándose así al dimensionamiento de espacios e infraestructuras inadecuadas e infrautilizados. Ya existen algunos planes o leyes urbanísticas de Comunidades Autónomas donde se incluyen densidades máximas y mínimas que posibilitan la rentabilidad de infraestructuras básicas de transporte colectivo, o que permiten la instalación de dotaciones con un uso suficiente, por poner algunos ejemplos. Es imprescindible contar con servicios e infraestructuras dimensionados para que el ciudadano pueda desarrollar sus capacidades, pero también que no se desperdicien ni suelo ni recursos. Por tanto, en la mayoría de los casos será necesario que estándares y densidades cuenten con una horquilla de valores y no exclusivamente con uno de mínimos como hasta el momento.

- e) Fomentar la rehabilitación. La puesta en carga de la ciudad existente debería ser un objetivo prioritario a conseguir. Para ello resulta imprescindible adaptarla para mejorar sus condiciones de habitabilidad mediante la potenciación de sus posibilidades mediante un sistema basado en la eficiencia.
- f) Renovar partes de la ciudad, al contrario de lo anterior, en los casos en los que la rehabilitación no sea la solución más adecuada.

- g) Favorecer las medidas de optimización del nivel de ocupación de las zonas urbanas, con el objetivo no depender de nuevas zonas de expansión para poder acoger a los posibles nuevos residentes de los entornos urbanos.
- h) Diseñar con criterios bioclimáticos. Éste es un criterio realmente importante para conseguir ciudades más eficientes. No solamente porque el planeta no soporta el continuo despilfarro que se produce de sus recursos sino porque, además, está demostrado que el ser humano responde mejor a elementos contruidos de acuerdo con el ambiente en el que están situados, que ante aquellos otros que se establecen como un elemento extraño a ese ambiente. Y, por supuesto, además, por simples criterios de higiene urbana contrastados y puestos en práctica a raíz de los problemas creados por la ciudad de la Revolución Industrial. Esta exigencia ya se está produciendo tanto en el ámbito nacional, como en el autonómico e, incluso, en el local. La aprobación del Código Técnico de la Edificación o de Ordenanzas Bioclimáticas en diferentes Ayuntamientos repartidos por toda la geografía nacional.

3. Aplicación práctica del principio de sostenibilidad territorial.

La aplicación práctica de estos postulados en pro de la sostenibilidad territorial y urbanística se ha venido apreciando de forma progresiva, como sostienen CALDERÓN CALDERÓN y GARCÍA CUESTA⁸⁴⁵ analizando la paulatina penetración de los criterios de sostenibilidad en los diferentes instrumentos de planificación, sobre todo a raíz de su incorporación a la normativa estatal en la legislación de suelo de 2007 (hoy refundida en el TRLS2015)⁸⁴⁶.

⁸⁴⁵ CALDERÓN CALDERÓN, Basilio y GARCÍA CUESTA, José Luis (2017).

⁸⁴⁶ En concreto, el artículo 20.1.a) de la citada norma dispone:

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

En concreto, los citados autores recogen la validación jurisprudencial de esta consideración legal de la sostenibilidad en el desarrollo urbanístico, tomando como ejemplo la corriente interpretativa actual por la que se exige que la transformación de nuevo suelo rústico en urbano mediante la promoción de la correspondiente urbanización venga precedida de la suficiente acreditación de la demanda de los usos proyectados, negando en sentido contrario la validez a la propuesta⁸⁴⁷.

Como afirmación de esta última consideración, es destacable por su rotundidad la STSJ de la Comunidad de Madrid de 15 de diciembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 1130/2015. Ponente FERNÁNDEZ GARCÍA, ECLI:ES:TSJM:2017:12988), en la que se sostiene la necesidad de adaptar las medidas de ordenación propuestas en los instrumentos de planificación al principio de desarrollo sostenible, incorporando su consideración a modo de criterio orientador de la racionalidad del *ius variandi* de la potestad administrativa de planificación.

a) *Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.*

⁸⁴⁷ En concreto, los autores citados señalan expresamente: “En efecto, una sentencia del 20 de septiembre de 2013 de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (TSJCyL) anuló la 6ª modificación del Plan General de Ordenación Urbana, que aprobó el pleno del Ayuntamiento de Ávila en febrero de 2010 y que aprobó definitivamente mediante Orden FOM/599/2011 de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León que recalificaba cerca de un millón de metros cuadrados de suelo en la zona este de la ciudad, hacia el complejo de ocio “Naturávila”, con capacidad para 4.000 viviendas. La sentencia afirma que “no se comprende cuál puede ser la justificación de la modificación en un municipio con excedente de viviendas que no ha ejecutado las previstas en el planeamiento vigente y cuyas previsiones no tienen respaldo en un posible incremento poblacional”. Por ello, la modificación “impugnada no se ajusta a los principios de desarrollo sostenible al no justificar suficientemente los nuevos desarrollos urbanos que propone, una vez descartada la necesidad de incrementar el número de viviendas, rompiéndose además el modelo de ciudad compacta”. Dicha sentencia fue recurrida por el Ayuntamiento de Ávila ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, quien la desestima en Sentencia de 18 de junio de 2015. Baste señalar a este respecto que la jurisprudencia impuesta por ambas sentencias implica, de facto, que la transformación de nuevo suelo rústico en urbano mediante la promoción de la correspondiente urbanización no sería posible hasta que no se reactive la demanda de vivienda en una ciudad. (...) Dicho de otra manera, el argumento de la falta de demanda puede ser en parte impreciso, ya que no se trata de la existencia o no de demanda de vivienda o de su entidad, en realidad lo que no existe en la segunda década del siglo XXI es demanda solvente, de forma que, hasta que ésta no se vuelva a acreditar, no será posible –por lógica– justificar la transformación de ningún tipo de suelo con destino residencial”.

A la misma conclusión llega la STS de 1 de junio de 2016 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 1174/2015. Ponente NAVARRO SANCHÍS, ECLI: ES:TS:2016:2480), en la que se afirma que la normativa ha ido estableciendo de forma progresiva límites a la discrecionalidad del ejercicio de la potestad de planeamiento, por los que debe subordinarse no sólo a la consecución del interés general, abstractamente considerado, sino a principios generales de necesaria observancia, manifestados en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

Por todo ello, afirma el Alto Tribunal, la jurisprudencia se ha hecho eco de tales principios jurídicos y los ha proyectado sobre casos concretos en que la solución ofrecida por el planificador se alejaba de forma evidente de las necesidades urbanísticas, determinado como idóneo el control jurisdiccional sobre el recto ejercicio de las facultades discrecionales en el propio y estricto ámbito de éstas, enderezado a descartar las decisiones administrativas que, aun formalmente amparadas en el citado *ius variandi*, hayan conducido a soluciones irracionales, irrealizables o injustificadas.

Con todo JORDANO FRAGA⁸⁴⁸ expone que la doctrina jurisprudencial que consagra como modelo constitucional el desarrollo sostenible contrasta con la progresiva afirmación de la prevalencia del bien jurídico medio ambiente en el Derecho Ambiental de la Unión Europea y en la doctrina del TJUE. De este modo, como afirma el propio autor, se ha optado por una vía intermedia a la que denomina como “desarrollo ecológico”, en la cual no se descarta en determinados supuestos la constitucionalidad de la prevalencia del bien jurídico ambiental sobre el desarrollo de determinadas actividades económicas, incluso. en los casos en que el ejercicio de éstas sea incompatible con los objetivos de preservación del medio ambiente.

⁸⁴⁸ JORDANO FRAGA, Jesús (2008, pág. 72). En este artículo el autor realiza una aproximación al concepto de desarrollo sostenible, a través de su configuración por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Con referencia expresa al suelo rural, objeto de nuestro trabajo, cabe indicar que en el momento de considerar un territorio en su conjunto, con la finalidad de identificar sobre el mismo las zonas o localizaciones de ámbitos que requieran un régimen de protección suplementario al general, la doctrina más autorizada sobre la materia entiende que el elemento definidor de esta tarea debe ser precisamente la sostenibilidad, entendida como medida del resultado de la interacción del hombre sobre el territorio en el que extiende su influencia. Siguiendo en este punto a GÓMEZ OREA y GÓMEZ VILLARINO⁸⁴⁹, podemos destacar que la actividad generada sobre un concreto territorio debe permitir el mantenimiento de la realidad física del suelo rural (en mayor o menor medida, en función del uso concreto del suelo) y, en definitiva, de sus valores naturales inherentes. La metodología de aplicación de esta sostenibilidad se basa en el estudio de la propia huella que deja la actividad humana sobre el territorio, en función de los elementos que se introducen en el entorno, el producto generado y la propia realidad física del terreno, como receptor final de los resultados de la actividad desarrollada.

Las conclusiones de este estudio deben acreditar si sobre un determinado territorio una concreta actividad humana, o un conjunto de las mismas, pueden poner en peligro el mantenimiento de los valores naturales (o, en su caso, antrópicos) que es necesario preservar. De este modo, una menor cuantificación de la sostenibilidad de un terreno en situación rural supondrá la necesidad de incluir el mismo en un régimen de protección singularizado y suplementario, frente a los suelos que toleren una mayor interacción humana, que quedarán sometidos al régimen general que el planeamiento configure para el suelo susceptible de transformación urbanística.

El resultado obtenido en este proceso de evaluación, medido en parámetros de sostenibilidad del suelo, puede derivar del estudio de un concreto elemento o valor del suelo o, en su caso, de la concurrencia de varios de ellos, lo que

⁸⁴⁹ GÓMEZ OREA, Domingo y GÓMEZ VILLARINO, Alejandro (2013).

dependerá tanto de la realidad física del suelo como de los valores del mismo que se entiendan objeto de especial consideración tal y como han sido analizados anteriormente.

A su vez, es muy probable que una evaluación completa de un territorio requiera un análisis independiente de cada uso concreto que se someta a estudio, ya sea para determinar la inclusión del suelo en un régimen de especial protección o su calificación como suelo rural genérico, como para definir el elenco de usos autorizables dentro del propio régimen de protección asignado al territorio analizado.

C. Los diferentes ámbitos de evaluación de la sostenibilidad del territorio.

De acuerdo con lo anterior, de entre los concretos ámbitos de evaluación y análisis territorial que pudieran utilizarse en un proceso de diagnóstico de sostenibilidad, con respecto a los valores y elementos presentes en un enclave delimitado, podemos destacar los siguientes:

- a) Evaluación en función de la utilización de los recursos naturales. Este modo de evaluación de la sostenibilidad de un concreto suelo rural deriva de los efectos de uso de los recursos naturales presentes en el mismo, en función de su posible agotamiento o degradación. Sobre este asunto, cabe destacar que los recursos naturales pueden ser de dos tipos fundamentales, en función de su posible renovación o, por el contrario, de que su uso conlleve su agotamiento.

En el caso del primero de ellos, el criterio de sostenibilidad de cada actividad a considerar dependerá de la capacidad de respeto de la tasa o umbral de renovación del recurso en concreto, lo que determinará la tolerancia de ese uso en el territorio e, incluso, en qué situación

coyuntural puede ser limitado o excluido⁸⁵⁰. En el segundo de los tipos de recursos, los que se consideran como no susceptibles de renovación, la sostenibilidad dependerá de la ponderación del interés socioeconómico de su explotación, en función tanto de su agotamiento futuro como del impacto que sobre el soporte físico del terreno suponga la propia actividad receptora de los recursos⁸⁵¹.

En definitiva, la evaluación de este criterio debe determinar la susceptibilidad de un territorio de mantener usos consumidores de recursos naturales y, en su caso, el nivel de intensidad de los mismos que, en cada caso concreto, pueda considerarse como ambientalmente sostenible.

- b) Evaluación en función de la capacidad de soporte del territorio. El segundo de los métodos de evaluación al que se suele hacer referencia, es el que se centra en el propio elemento material del terreno y sus condiciones físicas para sustentar actividades humanas.

Conforme a este criterio, el criterio de sostenibilidad vendrá dado por la posibilidad material de sostener usos en función de los parámetros de aptitud e impacto. El primero determina las propias condiciones del suelo para albergar usos estudiando la posible incidencia de riesgos naturales que incidan en los mismos (orografía, erosión, movimientos del suelo, etc.). El segundo de los parámetros, el impacto, se considera como la huella que sobre el terreno impregne el establecimiento de una concreta actividad.

⁸⁵⁰ Por ejemplo, en el caso de los usos agrarios que demanden agua de los acuíferos subterráneos, sobre los que deben respetar su tasa de renovación o recarga y, de este modo, evitar su sobreexplotación.

⁸⁵¹ Así puede suceder en el supuesto de zonas con presencia de recursos de este tipo en el suelo o subsuelo, en los que se deberá ponderar la afección al terreno de las actividades extractivas de los mismos (como las explotaciones mineras o de hidrocarburos) y las consecuencias para el entorno que puede provocar su agotamiento.

Por lo tanto, la sostenibilidad bajo este criterio se determinará en función de la capacidad física de un territorio de tolerar usos urbanísticos, dependiendo de su propia realidad material y del impacto que éstos pudieran generar sobre el mismo.

- c) Evaluación en función de los vectores ambientales. Este tercer método de estudio de sostenibilidad de un territorio pone su punto de atención en la recepción del medio físico de los denominados efluentes, entendidos como elementos producidos por la actividad desarrollada, que no son útiles para la misma y que, en la mayoría de los casos, presentan aspectos perniciosos para el entorno.

Estos efluentes pueden ser emisiones gaseosas, vertidos líquidos, residuos sólidos, o cualquier otro tipo de subproducto que pueda condicionar los valores naturales (o del resto de tipos anteriormente analizados) presentes en un suelo determinado, pudiendo comprometer seriamente su conservación. Ante ello, la evaluación de este criterio de sostenibilidad vendrá determinada por la mayor o menor capacidad de asimilación del suelo de estos efluentes, o dicho de otro modo, el grado de incidencia que sobre un determinado terreno pueden tener los agentes contaminantes que generen los usos sometidos a estudio⁸⁵².

La conjunción de estos criterios de evaluación de sostenibilidad, junto con los adicionales que pudieran igualmente formularse, debe motivar la disposición de protección de los suelos rurales que el concreto instrumento de planificación determine, en función de la determinación de la mayor o menor adaptación del suelo a los distintos usos y la capacidad de preservar los valores específicos que le confieren una especial singularidad. Con arreglo a esta premisa, la actuación planificadora deberá proceder de forma similar a la de un análisis

⁸⁵² A modo de ejemplo, el mayor o menor grado de incidencia de la contaminación producida por los usos autorizables en un territorio se determinará en función de la capacidad de dispersión o dilución que éste presente sobre los efluentes que reciba, evitando en este caso la permanencia de la contaminación en el entorno.

DAFO⁸⁵³, estableciendo prioridades en función de la importancia que presenten los valores y recursos a proteger frente a los usos potencialmente autorizables en el territorio y, en muchos de los casos, la incidencia socioeconómica que éstos representen en el entorno.

Como acertadamente indica SERRANO RODRÍGUEZ⁸⁵⁴, la situación en España exige soluciones centradas en la sostenibilidad económica y ambiental a largo plazo, promoviendo un urbanismo y una ordenación del territorio que, ante la situación de crisis global, planteen salidas que exigen importantes cambios estructurales. No se puede olvidar en este sentido que los procesos de planificación (y las decisiones políticas que implican) tienen efectos muy sustanciales sobre el territorio, la economía, los ecosistemas y recursos naturales que constituyen uno de los principales valores patrimoniales de este país y que tienen una gran perdurabilidad en el tiempo, porque son muy difíciles y costosos de modificar o corregir en la mayoría de las ocasiones, lo que aumenta exponencialmente la necesidad de adoptar decisiones adecuadas a los problemas que se pretenden solventar con los distintos procesos de planificación.

D. La verificación de los procesos de evaluación de la sostenibilidad del territorio.

Las consideraciones teóricas expuestas anteriormente deben tener reflejo práctico en la actividad administrativa de planificación, fundamentando las decisiones que se adopten en las determinaciones de los diferentes instrumentos de ordenación que incidan en la consideración del suelo rural, ya sea en planes de ordenación del territorio, de ordenación urbanística o, en su caso, en otros instrumentos de naturaleza sectorial que puedan provocar la

⁸⁵³ Estudio de las debilidades (D), amenazas (A), fortalezas (F) y oportunidades (O), que suele proponerse como medio de estudio de una determinada actuación, por el que dependiendo de la preponderancia de los ámbitos favorables o desfavorables, sustentará la decisión relativa a su puesta en marcha o, en otro caso, su desestimación.

⁸⁵⁴ SERRANO RODRÍGUEZ, Antonio (2012, pág. 45).

exclusión de ámbitos concretos de suelo del proceso urbanizador, como es el caso de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), cuyas determinaciones vinculan al resto de instrumentos de planificación en cuanto a la protección de los suelos incluidos en su ámbito.

En consecuencia con lo anterior, en los diferentes instrumentos que analicemos debemos encontrar los medios concretos en los que se plasmen las diferentes evaluaciones que se hayan realizado por los diferentes poderes planificadores actuantes, estudiando tanto la memoria justificativa de los criterios utilizados en la evaluación y de las decisiones adoptadas conforme a los resultados obtenidos, la delimitación gráfica de los sectores incluidos en los sectores protegidos y, finalmente, las medidas restrictivas concretas en las que se plasma este el régimen de especial protección adoptado conforme a las propuestas de ordenación formuladas.

En concreto, desde un punto de vista estrictamente ambiental, la delimitación de los suelos incluidos en la especial protección por planificación requerirá su justificación invocando los excepcionales valores ambientales a preservar de la urbanización, en primer lugar y, dentro de esta consideración, del resto de usos normalmente autorizables en suelo no urbanizable que los pudieran degradar o alterar. A su vez, podemos encontrar propuestas de conservación activa que sugieran o impongan medidas regenerativas del entorno y que deben incorporarse como obligaciones del titular de los terrenos afectados.

Si, por el contrario, el régimen de especial protección deriva de otro tipo de valores no estrictamente ambientales, como son los patrimoniales, culturales, agropecuarios, turísticos, etc., el instrumento de planificación deberá contener determinaciones añadidas a las anteriores, en función de los elementos requeridos para su puesta en valor, conservación y, en su caso, explotación, con lo que se conformará el régimen jurídico singularizado atribuido a cada tipo concreto de suelo protegido.

Como afirma VELOSO PUIG⁸⁵⁵ los procesos de verificación de la sostenibilidad territorial deben incardinarse en dos momentos sucesivos, el primero ex ante y el segundo, ex post, que jalonan a aquel otro en el que se adopta la decisión sobre el uso o emplazamiento analizado. De este modo, en el momento que precede a la determinación de localizaciones el planeamiento ambiental habrá de proveer a la definición y protección de la riqueza ambiental existente (inventarios, catálogos, áreas circundantes de prevención, lugares preservados, espacios protegidos, etc.), así como a la proscripción de toda posible agresión frente a aquella riqueza. Por su parte, en el momento que sigue a la localización territorial, la consideración de los presupuestos ambientales se resolverá a modo de crítica permisiva o disuasoria acerca de tal localización.

Aparte de la concurrencia de especiales valores ambientales o patrimoniales, en este punto merece una mención especial dos tipos concretos de elementos determinantes de la inclusión de un suelo no urbanizable en el régimen de especial protección por planificación territorial o urbanística, derivados de la acreditación de la presencia en el territorio de riesgos naturales o tecnológicos y, desde otro punto de vista, por la necesidad de preservar los espacios agrarios en zonas concretas del término municipal. En ambos casos, cuyas circunstancias específicas han sido objeto de tratamiento junto con el resto de valores y condiciones determinantes de la especial protección, podemos destacar una acreditación razonada de la necesidad de protección del suelo, derivada de percepciones diferentes pero que presentan una nota común de singularidad que es, cuanto menos, destacable.

En el primero de los casos, la justificación de la necesidad de preservación del suelo deriva de la previa evaluación del mismo como soporte físico de actividades humanas, con la conclusión de su declaración como no apto para los usos que, en ausencia de riesgos naturales o antrópicos previsibles, pudieran ser autorizables. Por lo tanto, se ha declarar como no apto para el

⁸⁵⁵ VELOSO PUIG, Enrique (1980, pág. 9).

soporte material de usos localizables en suelo no urbanizable (de todos o de algunos de ellos), fundamentando la decisión en los concretos riesgos que queden acreditados en los informes incorporados al efecto, delimitando concretamente la localización del suelo y de sus márgenes de protección de seguridad.

En segundo lugar, merece ser destacado el régimen de protección del suelo agropecuario, ya que la tradicional utilización del suelo no urbanizable (y el propio urbanizable mientras no se inicie su proceso de transformación) en principio hace que todo suelo rural (especialmente protegido o no) se encuentre habilitado para este uso de forma natural, salvo que el concreto régimen aplicable lo excluya expresamente. No obstante, existen situaciones en la práctica que han requerido la inclusión de suelos no urbanizables destinados eminentemente a la producción agraria en un régimen de especial protección, fundamentados en la conveniencia de proteger expresamente las zonas cultivables en función de la importancia de su producción, el carácter social o ambiental de las explotaciones concretas o la intención de evitar la proliferación de cultivos no autóctonos o tradicionales de la zona concreta⁸⁵⁶. Con arreglo a estos criterios, el concreto régimen de protección de la zona vendrá a establecer de forma indubitada las condiciones de cultivo autorizadas, las posibilidades de alteración o cambio en los mismos y, en su caso, las medidas de mantenimiento de los recursos naturales precisos para la optimización de su rendimiento (que normalmente conllevarán la búsqueda de alternativas ecológicas)⁸⁵⁷.

En conclusión, cabe añadir que la práctica administrativa planificadora deberá justificar la inclusión del suelo delimitado como de especial protección así como

⁸⁵⁶ Independientemente de esta argumentación, es preciso también a colación la postura adoptada por parte de la doctrina más autorizada, a la que se hizo referencia al tratar de forma singularizada los valores a proteger en el suelo rural, que entiende que la escasa entidad que presenta actualmente en España la producción agraria no justifica que los suelos en los que se asientan explotaciones de esta naturaleza sean considerados como susceptibles de especial protección, salvo que en los mismos puedan apreciarse otros valores concurrentes.

⁸⁵⁷ Sobre esta cuestión puede acudir a la obra de MORÁN ALONSO, Nerea; SIMÓN ROJO, Marian y ZAZO MORATALLA, Ana (2012).

el concreto régimen establecido al efecto, sobre la base de las evaluaciones de sostenibilidad a las que se ha hecho referencia anteriormente y que, en su conjunto, deberán sustentar las decisiones adoptadas, sobre todo en las cuestiones relativas a las limitaciones de los usos establecidos sobre el suelo rural general no incluido en dichos regímenes restrictivos.

La jurisprudencia más reciente ha abordado este asunto, llegando a la conclusión de que la actuación planificadora deriva directamente de las potestades públicas que atribuye la normativa vigente a las diferentes Administraciones Públicas, encontrando su límite en la correcta y suficiente justificación de las decisiones adoptadas en cada caso. A modo de ejemplo, sobre el caso concreto de la posibilidad de identificar suelo protegido por la ordenación territorial, podemos citar la STSJ de Andalucía, de 21 de enero de 2013 (Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 958/2009. Ponente BAENA DE TENA, EDJ 2013/121250), en cuyo FD 5º se dispone literalmente:

“Como tiene reiteradamente declarado esta Sala, la potestad administrativa de planeamiento comprende el de su reforma porque la naturaleza normativa de los planes y la propia necesidad de adaptarlos a las exigencias del interés público, justifican sobradamente el “ius variandi” reconocido a la Administración. Ello puede plantear el problema de la situación de los propietarios ante la modificación del planeamiento, puesto que los Planes perfilan la ordenación territorial en atención a las demandas del interés público, siendo de notar que tal ordenación delimita, a su vez, el derecho de propiedad, al implicar de modo directo la clasificación y calificación del suelo al estatuto jurídico de la propiedad. Este carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria determina que el contenido y modalidades de la misma habrán de ser emanados de la ordenación urbanística, cuya variación o modificación no puede ser obstaculizada por los derechos de los propietarios, aunque, en su caso, puedan dar origen a indemnización. Tal “ius variandi”, aparece caracterizado por la discrecionalidad en su determinación, aunque ésta en ningún caso puede ser producto de la arbitrariedad, art. 9.3 de la Constitución, estando sometida tal clasificación a las exigencias de racionalidad en estrecha conexión con el interés público...”

En el mismo sentido, la STSJ de Andalucía de 5 de junio de 2014 (Sede de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 1344/2004.

Ponente ARENAS IBÁÑEZ, EDJ 2014/141300), al considerar el recurso interpuesto frente el Decreto 462/2004, de 27 de Julio, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento, estima en su FD 9º que los motivos de orden ambiental y paisajístico dados para la catalogación y protección de las zonas protegidas y las directrices de uso sobre las mismas, se encuentran debidamente explicitadas y obedecen a razones de interés público.

No obstante, como expone GÓMEZ FERNÁNDEZ⁸⁵⁸ esta justificación en la actuación planificadora de la Administración sobre el suelo protegido también se requiere en los supuestos en los que se determine la supresión de esta condición en terrenos que, conforme a la nueva ordenación propuesta, deban pasar a formar parte del suelo rural común o, incluso, de ámbitos de futuros desarrollos urbanizadores. Esta posibilidad, derivada igualmente de la aplicación del *ius variandi* de la Administración en la realización de la función planificadora del territorio, requiere un plus de motivación y en su formulación, debido a que debe acreditar la concurrencia de alguno de los supuestos de no aplicación del principio de no regresión al que hemos hecho referencia anteriormente, y que pueden sintetizarse en la concurrencia de un interés público prevalente y, por otra parte, en su acreditada justificación, sobre todo en los supuestos en los que se alegue la pérdida de los valores o condicionantes por los que en su día se protegió especialmente el terreno afectado.

En definitiva, como indican las resoluciones judiciales reproducidas, uno de los aspectos principales de la actividad planificadora del territorio es el de la protección de los valores del suelo en el que se identifican, lo que supone el ejercicio de una competencia fundamental atribuida legalmente a las Administraciones Públicas y que, con su correcto desarrollo, tiende a cumplir una de las demandas de mayor interés general y calado social en la actualidad,

⁸⁵⁸ GÓMEZ FERNÁNDEZ, Diego (2016).

lo que no es óbice para que sus determinaciones se adopten con total pulcritud y respeto a los derechos de los ciudadanos a los que afecten con mayor incidencia. Como hemos analizado, esta posibilidad requiere como premisa fundamental la suficiente y coherente justificación de las decisiones adoptadas.

Como expresamente señala ALMENAR MUÑOZ⁸⁵⁹ la jurisprudencia afirma que la ordenación del territorio y el urbanismo deben responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando los impactos de los crecimientos urbanos y apostando por la regeneración de la ciudad existente, como medios para no consumir nuevos recursos de suelo rural no demandado o inadecuado para su desarrollo. Por ello, no puede escindirse el tratamiento del suelo del medio ambiente, debiendo ser sostenible para no perjudicar a éste. Esta realidad, a juicio de esta autora, determina que el desarrollo sostenible se erige en el fin último a conseguir en la nueva perspectiva ambiental que se otorga al suelo en su vertiente urbanística y territorial.

VI. FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN.

Aparte de la definición de los criterios y principios destacados en el punto anterior, es necesario establecer un protocolo de ejecución del proceso de planificación, debido a que su carácter complejo y multidisciplinar requerirá la implementación de sucesivas fases o estados de ejecución, que requerirán en cada caso de la participación de personas y entidades de diferente perfil técnico. Con arreglo a esta premisa, la elaboración de un instrumento de planificación resulta una suerte de evolución de la consideración de un territorio, que parte de su realidad actual (ser) y pretende determinar su más correcta proyección a corto y medio plazo (deber ser), ya sea con el carácter general y transversal que le otorga la ordenación territorial o, en su caso, limitado a su ámbito urbanístico.

⁸⁵⁹ ALMENAR MUÑOZ, Mercedes (2018, pág. 131).

Como señalan RICO AMORÓS y OLCINA CANTOS⁸⁶⁰, la culminación de las fases de todo proceso de planificación debe conducir a la superación de los problemas sectoriales (o generales) planteados, mediante un análisis geográfico integrado y un enfoque global del ámbito territorial sujeto a ordenación, que ofrezca soluciones y alternativas operativas para la optimización y mejor gestión de los recursos naturales, productivos y humanos de la zona. Dentro de este proceso indudablemente debe considerarse como parte fundamental la protección de los entornos en los que existan elementos y valores que requieran su preservación, como ingrediente esencial de toda propuesta de progreso económico y social sostenible.

Desde el punto de vista de la ordenación territorial, PÉREZ ANDRÉS afirma que el proceso planificador requiere un procedimiento que permita la coordinación de todas las competencias administrativas sobre el territorio, y posibilite hacer valer en la fase de elaboración del planeamiento todos los intereses públicos y privados implicados, tanto los que se consideren prioritarios como los que se entiendan secundarios de los anteriores⁸⁶¹. Esta ponderación de intereses concurrentes afecta a todas las partes o ámbitos que puedan distinguirse en un proceso de esta naturaleza, entre las que se encuentra la consideración del suelo rural y su clasificación a efectos de protección de su entidad material.

Entrando a considerar las distintas fases del proceso planificador, desde un punto de vista eminentemente descriptivo podemos distinguir las siguientes⁸⁶²:

- a) Descripción del entorno. En esta primera fase, de carácter introductorio, se ha de precisar la delimitación de los contornos exactos del ámbito geográfico sobre el que se deba realizar el proceso de planificación,

⁸⁶⁰ RICO AMORÓS, Antonio M. y OLCINA CANTOS, Jorge (1997, págs. 60-61).

⁸⁶¹ PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso (1998, págs. 124-125).

⁸⁶² Evidentemente, nos referimos al proceso de planificación desde un punto de vista material y no en su consideración formal o de proceso administrativo, debido a que la complejidad que conlleva la tramitación administrativa de un instrumento de esta naturaleza es de tal condición que, en cualquier caso, excede del ámbito del presente trabajo.

incluyendo la descripción de las afecciones físicas y geográficas más relevantes y que, en principio, van a suponer los hitos de consideración fundamental sobre la que realizar los análisis territoriales (núcleos de población, cadenas montañosas, mesetas o depresiones, zonas costeras, lagos o lagunas interiores, etc.).

- b) Análisis del territorio. En esta segunda fase se deben identificar los factores que inciden en cada zona del territorio, identificando los distintos ámbitos de cada tipología concreta de suelo, la posible proyección de los entornos urbanos y, en todo caso, realizando la evaluación del territorio al objeto de determinar sus posibilidades de sustentar usos o, en otro caso, la necesidad de preservar su realidad física e, incluso, requerir su restauración.
- c) Definición de ámbitos territoriales. Esta tercera fase, continuación lógica de la fase anterior, es en la que el planificador debe realizar la propuesta de ámbitos territoriales homogéneos en el caso de la ordenación territorial y que, en el caso de la ordenación urbanística se completará con la delimitación de los distintos tipos de suelo identificados sobre el territorio, procediendo a su clasificación conforme a los parámetros previstos por la normativa aplicable.
- d) Formulación de las propuestas de ordenación. Esta fase del proceso de planificación requiere la elaboración de la propuesta de ordenación de cada ámbito territorial concreto. En síntesis, las diferentes propuestas de ordenación deberán definir los objetivos generales que debe cumplir la implementación de las determinaciones de la planificación propuesta, mediante la adopción de las líneas de actuación que, posteriormente, deberán ser desarrolladas en el documento normativo incluido en el instrumento de planeamiento y cuya finalidad será la de establecer los medios activos y coactivos precisos para el cumplimiento de las propuestas realizadas en esta fase.

- e) Delimitación de tipos de suelos y entornos protegidos. Esta quinta fase, que parte de las propuestas de ordenación incluidas en el punto anterior, requiere la individualización de los ámbitos específicos que supongan una tipología diferenciada dentro de cada clase o categoría de suelo previamente delimitado. En concreto, por lo que respecta al suelo no urbanizable, esta será la fase fundamental para la definición de los ámbitos de suelo especialmente protegido por el propio proceso de planificación, ya que es la que debe determinar la especial intensidad de los valores o elementos analizados en las fases anteriores y, en cada caso, resolver sobre la necesidad de asignar al territorio en el que se encuentran un régimen singularizado de protección.
- f) Generación del texto normativo del documento, en el que se deben incluir las estipulaciones a las que deben adecuarse las actuaciones de Administraciones, entidades colectivas y ciudadanos en general. Dicho documento es el que recoge las determinaciones precisas de los usos autorizados y prohibidos en los diferentes tipos de suelo identificados en el ámbito planificado, además del resto de consideraciones que deben ser observadas por los diferentes actores que interactúen con el entorno territorial. Como se indicó en su momento, dependiendo del tipo concreto de instrumento de planeamiento al que nos refiramos las estipulaciones contenidas en el documento normativo pueden tener distinto alcance, y ello en función del carácter asignado a la exigencia determinada expresamente para cada precepto⁸⁶³.

El resultado de las fases así definidas deberá ser plasmado tanto en la documentación gráfica como en el texto normativo que contenga el instrumento generado, debido a que ambos son documentos que deben mostrar el reflejo

⁸⁶³ Esta afirmación suele materializarse en los instrumentos de ordenación territorial, que como se ha indicado, sus documentos normativos suelen contener preceptos de distinto alcance, siendo muy generalizada la distinción entre enunciados normativos, directrices o recomendaciones, que presentan un grado de vinculación diferente en cada caso, muy al estilo del acervo jurídico de la Unión Europea.

gráfico y regulador de las determinaciones del proceso de planificación, cuyo resultado debe ser un conjunto sistemático y organizado, cuyas determinaciones sean la consecuencia de presupuestos de hecho contrastados sobre los que se formulan conclusiones razonadas y suficientemente motivadas.

Con arreglo a esta descripción, vamos a analizar los procesos de planificación tomando como referencia algunos ejemplos concretos de instrumentos vigentes, centrando nuestro estudio en la forma, modo y medios con los que los distintos documentos delimitan y ordenan los ámbitos de suelo especialmente protegido, principalmente en los casos en los que son considerados por la propia voluntad del planificador⁸⁶⁴.

A. Descripción del entorno.

La primera de las fases que debe abordar todo proceso planificador y que suele documentarse en el inicio del documento de la Memoria del correspondiente instrumento de ordenación, es la descripción del entorno sobre el que se va a realizar la actuación, lo que conlleva la delimitación geográfica del ámbito físico que va a ser objeto de análisis territorial. Como se ha indicado anteriormente, esta fase introductoria tiene por objeto encuadrar debidamente el objeto de la actuación planificadora pretendida, haciendo referencia a las características físicas que presenten una mayor relevancia e influencia sobre la configuración del territorio, tanto naturales (costas, cadenas montañosas, depresiones, mesetas, etc.), como de carácter artificial (concentraciones de población,

⁸⁶⁴ Desde la óptica estrictamente ambiental, ROMERO CALCERRADA, Raúl (2002) describe las siguientes fases dentro del proceso de planificación:

- a) Zonificación ambiental, que comprende los procesos de valoración de biotopos faunísticos, valoración de biotopos vegetales y propuesta de zonificación ambiental.
- b) Valoración funcional del territorio, que contiene la evaluación geotécnica y agro-ecológica, la valoración de los recursos turísticos–recreativos.
- c) Evaluación de la idoneidad y potencialidad del territorio, que comprende la evaluación de la idoneidad y potencialidad constructiva, la evaluación de la idoneidad y potencialidad agropecuaria del terreno, la evaluación de la idoneidad y potencialidad forestal y, finalmente, la evaluación de la idoneidad y potencialidad turístico–recreativa.

infraestructuras de comunicación existentes, núcleos diseminados, explotaciones mineras, etc.). Con esta información preliminar, se establecerán los presupuestos de actuación de la actividad planificadora que han de tener reflejo en la realidad física del territorio.

Además de lo anterior, es muy recomendable que el propio instrumento de planeamiento introduzca dentro de esta primera fase una descripción del marco jurídico en el que se inserta, cuestión que debe de enunciarse en esta fase introductoria con el objeto de que el territorio objeto de planificación quede perfectamente encuadrado, no solo desde un punto de vista geográfico y físico, sino también desde la perspectiva jurídica, determinado inicialmente las normas e instrumentos de ordenación general o sectorial que pudieran afectarle y que, en función de su alcance, vinculen las determinaciones del instrumento al que nos refiramos.

En los instrumentos de ordenación territorial o urbanística aprobados hasta la fecha esta fase introductoria suele contenerse al inicio de la Memoria, normalmente incluida sin solución de continuidad con el análisis territorial que hemos encuadrado anteriormente en la fase segunda. No obstante, podemos diferenciar ambas fases estableciendo una línea divisoria, aunque ciertamente bastante difusa en algunos de sus trazos, basada en el alcance de la consideración del territorio. De este modo, la primera fase vendrá caracterizada por una descripción del ámbito geográfico en función de su ubicación a nivel general (comarcal, regional, estatal...), cuya vocación es identificar al espacio objeto de planificación en relación con los ámbitos circundantes con los que interacciona, sin perjuicio de hacer referencia a los condicionantes internos que van a afectar de forma determinante en las propuestas de ordenación que se extraigan del proceso planificador. Por el contrario, la segunda fase, de análisis territorial, vendrá determinada por la exploración interna del ámbito territorial, al objeto de poder establecer las propuestas de ordenación más coherentes con la realidad del territorio a planificar.

Si tomamos como ejemplo el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva (POTLOH)⁸⁶⁵, podemos identificar esta primera fase descriptiva al inicio de su Memoria de Información, en la que define su ámbito mediante su encuadre geográfico en su contexto regional⁸⁶⁶, para posteriormente pasar a delimitar su espacio físico mediante la alusión descriptiva de los usos del territorio, sus recursos hídricos, el proceso actual de desarrollo socio-económico, la descripción del sistema general de sus asentamientos, la descripción de sus infraestructuras territoriales y, finalmente, mediante la descripción de sus espacios productivos, entre los que distingue los espacios predominantemente agrarios, turísticos, acuícolas y derivados de la actividad urbana.

En similar formulación se expresa el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana (POTAD)⁸⁶⁷, que contiene las referencias a esta primera fase del proceso de planificación en el inicio de su documento Memoria de Información, si bien, cabe indicar que en este caso la diferenciación de las fases primera y segunda antes descritas se recoge de modo expreso, al incluir la primera de ellas los puntos primero y segundo del citado documento, denominando de forma muy gráfica al segundo como “Caracterización territorial

⁸⁶⁵ Aprobado mediante el Decreto 130/2006, de 27 de junio. Se incluyen en su ámbito los actuales términos municipales de Ayamonte, Cartaya, Isla Cristina, Lepe, Punta Umbría, San Silvestre de Guzmán y Villablanca.

<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta/web/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnnextoid=7aac2d926c828310VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnnextchannel=91de8a3c73828310VgnVCM2000000624e50aRCRD> (último acceso, 10 de septiembre de 2018).

⁸⁶⁶ La Memoria del POTLOH inicia su exposición del siguiente modo: “*El Litoral Occidental de Huelva es un territorio de reciente colonización, situado en el tramo final de la cuenca sedimentaria del Guadalquivir, entre las desembocaduras de los ríos Guadiana y Tinto-Odiel. Abierto al Atlántico y fronterizo en su límite occidental con Portugal, el territorio ha permanecido limitado en sus relaciones territoriales con el Algarbe hasta fechas recientes, dando lugar a una ruptura en la organización territorial que tenía su lógica continuidad al otro lado del Guadiana. La frontera convierte, de hecho, durante mucho tiempo a este ámbito en un fondo de saco que pivota hacia la capital provincial por un corredor de transporte viario que es el nexo de relación de este territorio con el resto del espacio regional.*”.

⁸⁶⁷ Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA núm. 22, de 3 de febrero de 2004). Se incluyen en su ámbito los actuales términos municipales de Almonte, Bollullos Par del Condado, Bonares, Hinojos, Lucena del Puerto, Moguer, Palos de la Frontera, Rociana del Condado (provincia de Huelva) y Aznalcázar, Pilas, La Puebla Del Río, Villamanrique de la Condesa, Isla Mayor (provincia de Sevilla).

del ámbito de Doñana”⁸⁶⁸. Al igual que en el ejemplo anterior, el POTAD también realiza un encuadre geográfico del entorno de Doñana conforme a su localización regional, conteniendo referencias a las infraestructuras existentes en su extensión territorial, a la localización e interconexión de los núcleos de población, a la singularidad de sus características geológicas y finalmente, a las características del sistema productivo de la zona. En concreto, sobre esta última cuestión, el POTAD dispone:

“Se ha configurado así un espacio desarticulado, formado por sectores de orientación productiva muy diferentes, territorial y económicamente desconectados, productos de un desigual proceso de colonización, cuyas peculiaridades se reflejan tanto en la estructura parcelaria y en la configuración de los caminos y viarios, como en la disposición de los núcleos de población, en los usos del territorio o en las morfologías espaciales a que estos usos han dado lugar, siendo posible distinguir cuatro grandes unidades territoriales: Condado Sur, Marismas, Arenas y Cordón Litoral”.

Tras la descripción de estos elementos definidores del entorno de planificación, el POTAD expone la evolución de los usos del suelo, en un ámbito fuertemente polarizado entre los denominados usos naturales y los usos productivos, describiendo la diferenciación de los ámbitos territoriales en los que predomina cada uno de ellos, a lo que añade las precisas referencias a los recursos hídricos y, a modo de resumen, una referencia aproximada a la situación socio-económica general del entorno. Con todos estos datos, el planificador propone una visión previa y realista del entorno de Doñana, como punto de partida del proceso planificador que realiza a continuación.

Desde el punto de vista de los instrumentos de planificación urbanística, la consideración de esta fase inicial del proceso presenta una estructura similar, como puede apreciarse en el documento de Memoria de Información de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Almonte (provincia de

⁸⁶⁸ En el primer punto de la Memoria de Información, se incluye la referencia al marco jurídico en el que se inserta el POTAD, adoptando el criterio que hemos sostenido en párrafos anteriores.

Huelva)⁸⁶⁹. En este caso, aunque con una ordenación algo confusa y una redacción mejorable, pueden apreciarse igualmente la fase de descripción general del área objeto de planificación (el término municipal de Almonte) y su ubicación geográfica, conteniendo referencias a la estructura territorial del término almonteño, a la estructura general de su población (tanto en su consideración humana como en lo que respecta a su distribución espacial por el territorio), la estructura social del municipio, su estructura productiva y, finalmente, a su registro patrimonial y de infraestructuras presentes en su ámbito territorial (suministro de agua, saneamiento y depuración, suministro de energía eléctrica, red de telecomunicaciones y sistemas de gestión y eliminación de residuos). Cabe destacar que el PGOU de Almonte incluye acertadamente en esta parte de la Memoria de Información, una referencia expresa al planeamiento vigente sobre su espacio territorial, así como una descripción de la evolución de los criterios de ordenación aplicados sobre el mismo por los diferentes instrumentos de ordenación que han conformado la regulación jurídica del territorio durante los últimos años.

En el caso del vigente PGOU de Jerez de la Frontera⁸⁷⁰ se establece una ejemplar formulación de las fases a las que estamos haciendo referencia, puesto que incluye de forma perfectamente diferenciada en su Memoria las fases primera (descriptiva) y segunda (analítica) del ámbito objeto de planificación, que se corresponde con su término municipal. En concreto, tras un capítulo primero de carácter introductorio, el citado documento establece en su capítulo segundo un amplio desarrollo informativo y descriptivo de las características geofísicas del término municipal, haciendo referencia expresa a las siguientes consideraciones: descripción del medio rural, descripción del metabolismo urbano, análisis de los núcleos existentes en el término municipal (núcleo principal y diseminados), estudio de la evolución poblacional, estudio de viviendas, análisis de infraestructuras y dotaciones y, finalmente, estudio de

⁸⁶⁹ Aprobado por Resolución de 14 de diciembre de 2007 (BOJA núm. 27, de 7 de febrero de 2008).

⁸⁷⁰ http://www.jerez.es/webs_municipales/urbanismo/pgou/ (último acceso, 11 de septiembre de 2018).

la planificación aplicable tanto territorial como sectorial y de la urbanística vigente.

En relación con el ámbito del presente trabajo, es destacable la entidad de la descripción que el documento Memoria realiza del medio rural, describiendo las condiciones climáticas del término jerezano; el medio físico en el que se asienta, incluyendo referencias a las unidades de tierras, sistema hídrico y elementos de riesgo; el medio biótico (flora y fauna); las actividades existentes en el medio rural (usos del suelo, poblamiento y edificación, infraestructuras y equipamientos); el paisaje y, finalmente, el análisis de los ámbitos de conexión con el núcleo urbano principal y el sistema de núcleos diseminados existente en el propio medio rural. Dada la amplitud de la fase descriptiva que contiene este documento, se aprecia que en alguno de los aspectos a los que se ha hecho referencia sus determinaciones exceden en diferente medida el carácter de mera descripción, incorporando consideraciones propias de la fase de análisis posterior⁸⁷¹. No obstante, esta alteración de términos no presenta problemas apreciables en la interpretación del instrumento de planificación, al manifestarse el documento Memoria como un conjunto sistemático de las determinaciones que se incluyen en el mismo y cuyas referencias cruzadas pueden encontrarse fácilmente.

Si atendemos a lo que sucede en los instrumentos de planeamiento urbanístico de las grandes capitales andaluzas podemos extraer conclusiones similares a las anteriores, al existir igualmente diversas formas de abordar esta fase introductoria del planeamiento. De este modo, en el caso del planeamiento general de Sevilla⁸⁷² se inicia la Memoria de Información con una descripción del territorio municipal, si bien cabe indicar que la fase descriptiva se encuentra

⁸⁷¹ Por ejemplo, se contiene un análisis territorial muy completo de las distintas unidades de paisaje localizadas en el entorno rural del término municipal, como son las de campiñas (agrícola norte y agrícola sur), campiñas ganaderas, viñedos, vegas y regadíos, sierras y montes. A su vez, también se relacionan las denominados recursos y singularidades del paisaje (enclaves forestales; riberas, lagunas y láminas de agua; escarpes fluviales; barrancos y vertientes; marismas; lomas, colinas y plataformas; dehesas; elementos etnográficos y patrimoniales; hitos geográficos; carreteras e itinerarios secuenciales y, finalmente, vías pecuarias).

⁸⁷² <http://www.pgou.eu/Sevilla.htm> (último acceso, 11 de septiembre de 2018).

muy difuminada dentro del documento, en el que se entremezclan sus determinaciones con las propias de la fase de análisis territorial.

De una forma mucho más descriptiva y sistemática se presenta esta fase en el vigente Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga⁸⁷³, cuya Memoria Informativa aparte de describir de forma muy pormenorizada el marco jurídico en el que se inserta y los precedentes procesales conforme al que fue aprobado, inicia su contenido mediante una descripción muy gráfica del espacio geográfico y natural en el que se localiza el término municipal malagueño. En el caso de la tercera entidad municipal por población de la Comunidad Autónoma, que además se corresponde con su mayor término municipal por superficie, el de Córdoba, su Memoria presenta una estructura ordenada en la que se distingue en primer lugar la fase descriptiva a la que estamos aludiendo, al definir la estructura y forma del territorio en el que se inserta, además de identificar con claridad su posición en los ámbitos andaluz y español. Es destacable reseñar la referencia expresa que el PGOU vigente realiza sobre la estructura de esta ciudad y su tradicional equidistancia entre la forma de área metropolitana y la de ciudad aislada⁸⁷⁴.

En resumidas cuentas, esta primera fase del proceso de planificación lo que pretende es la fijación de los términos iniciales sobre los que se van a realizar los siguientes pasos del proceso de ordenación, cuestión de máxima importancia puesto que la correcta delimitación del entorno sobre el que se ha de realizar la labor planificadora se antoja como un requisito imprescindible para que las propuestas de ordenación que se formulen sean adecuadas a la realidad y plenamente aplicables, al objeto de que los fines pretendidos con el proceso puedan alcanzarse de forma efectiva.

⁸⁷³ http://www.malaga.eu/recursos/urbanismo/pgou_ap2/PGOU2011AD1.html (último acceso, 11 de septiembre de 2018).

⁸⁷⁴ <https://www.gmucordoba.es/urbanismo/plan-general-de-ordenacion-urbanistica-pgou> (último acceso, 12 de septiembre de 2018).

Como elemento añadido a la descripción de esta fase inicial del proceso de planificación, puede hacerse referencia por su singularidad al proceso de elaboración de la revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco iniciado por Acuerdo del Consejo del Gobierno Vasco de 27 de julio de 2015. Dicho proceso, descrito por IRIARTE IRURETA⁸⁷⁵, presenta como novedad la implementación de un procedimiento de participación denominada integral (desde el inicio hasta el final del proceso de planificación), mediante el desarrollo de un elemento previo de trabajo denominado “documento base”. La función de este documento base no es otra que la de recoger por escrito el planteamiento preliminar del Gobierno Vasco de cara a la revisión del instrumento de planificación territorial, de forma que se pudiera habilitar un proceso de participación sobre una propuesta considerada como un documento de trabajo. Una vez sometido el documento base a la participación, analizadas las aportaciones y realizadas las modificaciones oportunas en el documento, se debe proceder al tránsito del documento base al documento técnico sobre el que se desarrollen las siguientes fases del procedimiento de planificación.

Mediante este sistema de desarrollo del proceso de planificación, se pretende sustituir las tradicionales alegaciones de los sectores interesados en el expediente (Administraciones, colectivos y particulares), por un sistema de participación, que permita introducir las aportaciones y eliminar las posibles discrepancias que pudieran solventarse, con carácter previo a la formulación del documento de planificación, con el objetivo de implementar un proceso más eficiente y coordinado. En palabras de la autora citada, la participación integral, es decir, la que va más allá de la fase formal de audiencia a las Administraciones y la información pública, trata de integrarse a lo largo de todo el proceso en cuestión y evitar en lo posible las incidencias que normalmente surgen una vez que el proceso se encuentra prácticamente finalizado.

Este proceso de planificación integral se plantea con una perspectiva “tridimensional”, de tal modo que se ha planteado como un proceso de

⁸⁷⁵ IRIARTE IRURETA, Izaskun (2017).

aportación de consideraciones desde los ámbitos institucional, social y propiamente interno, para poder tomar en consideración todos los puntos de vista que pueden tomar posición a la hora de afrontar un procedimiento tan complejo como es el de la planificación territorial general. Por ello, puede calificarse como un loable intento de avanzar en la fomentada práctica de la buena gobernanza, adoptando políticas de integración de elementos en fases previas de la formulación de las medidas (en este caso de instrumentos de planificación), buscando una mayor implicación de todas las partes con intereses en las decisiones que finalmente se adopten por los poderes públicos competentes, lo que debe conducir a una gestión pública percibida como más abierta y social.

B. Análisis del territorio.

1. Características generales.

La segunda de las fases que hemos identificado dentro del proceso de planificación es la que corresponde al análisis o diagnóstico territorial, en la que, como su propio nombre indica, se requiere el estudio pormenorizado del territorio incluido dentro del ámbito de aplicación del instrumento de planificación, con el objeto de determinar la situación general del terreno y, en consecuencia con los resultados obtenidos, formular las propuestas de ordenación que se requiera en cada caso. En el caso concreto del objeto de nuestro trabajo, el análisis del territorio es la fase en la que se deben identificar los suelos en situación rural y, dentro de los mismos, los que puedan albergar futuros desarrollos urbanos o, por el contrario, deban permanecer inalterados. A su vez, dentro de éstos últimos, se deberán identificar los suelos que requieran ser objeto de una especial protección por contener los valores o elementos que requieren esta consideración conforme se ha hecho referencia anteriormente.

Con arreglo a esta premisa, es fácil concluir que la fase de análisis territorial es un hito fundamental en el proceso de planificación, debido a que una correcta determinación de la realidad territorial es imprescindible para poder formular propuestas de ordenación adaptadas a la realidad y con la debida justificación, lo que debe suponer una garantía de que sus determinaciones sean aplicadas y observadas en la práctica y, a su vez, de evitar reclamaciones realizadas con perspectivas reales de prosperar en sede judicial.

En este sentido LÓPEZ TRIGAL y CORTIZO ÁLVAREZ⁸⁷⁶ afirman que el diagnóstico territorial es parte indispensable de una fase inicial en la que se redacta el documento analítico, previo al de propuesta de políticas públicas y actuaciones territoriales, donde se diagnostica el estado del territorio a partir lógicamente del análisis anterior y se identifican los problemas territoriales que el planeamiento habrá de corregir y enderezar⁸⁷⁷. Según estos autores, esta fase trata de responder a varios interrogantes, relativos a las dinámicas internas y externas que operan sobre el territorio; a los problemas de la zona de estudio; a los espacios se deben proteger y en qué aspectos; a las infraestructuras y equipamientos se consideran necesarios y su localización, entre otras cuestiones de similar alcance. De este modo, el diagnóstico deberá incluir la caracterización de los problemas territoriales a afrontar, la explicación de las posibles relaciones entre ellos y, en tercer lugar, la definición de objetivos con una visión prospectiva, para lo cual ha de manejarse la información existente y recabar complementariamente cuanta sea necesaria para lograr estos objetivos fundamentales.

Al razonamiento anterior, CAMINO DORTA, GIMENO ORTIZ y RAMÓN OJEDA⁸⁷⁸ añaden la consideración evolutiva del diagnóstico territorial, definida en función de la progresiva ampliación de los ámbitos de planificación, derivada de la introducción de las nuevas regulaciones sobre ordenación territorial y

⁸⁷⁶ LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo y CORTIZO ÁLVAREZ, José (2012, págs. 182-183).

⁸⁷⁷ Como señalan PUJADAS y FONT, citados por los propios autores.

⁸⁷⁸ CAMINO DORTA, Javier; GIMENO ORTIZ, Montserrat y RAMÓN OJEDA, Antonio A. (2014, pág. 205).

materias sectoriales, al exponer la evolución que ha sufrido la planificación del territorio considerando el precedente temporal de cuando aún era eminentemente urbanística y pocos especialistas ambientales participaban en ella, estimándose suficiente la delimitación de los suelos urbanos, urbanizables y, por exclusión, los rústicos. Desde este punto, estos autores destacan como se ha pasado en la actualidad a planificar en detalle la práctica totalidad del territorio, estableciendo incluso diferentes categorías de suelos rústicos y abordando también espacios naturales. Esta realidad ha complicado la labor del planificador hasta el punto que es preciso dotarse de un diagnóstico territorial adecuado, con el que establecer una ordenación acorde con la potencialidad del territorio. En otras palabras, un proceso que antes era casi intuitivo, requiere actualmente detallados trabajos previos de inventario y análisis del territorio, finalizado con un diagnóstico que evidencie tanto la potencialidad del territorio y sus recursos, como la problemática territorial y sus disfunciones.

Esta necesidad de realizar un correcto análisis del territorio para poder realizar de forma coherente las propuestas de ordenación, ha sido tratada desde un punto de vista contrario por VALENZUELA MONTES, SORIA LARA y AGUILERA BENAVENTE⁸⁷⁹, mediante la exposición de los problemas a los que se enfrentan los instrumentos de planeamiento que no han sido desarrollados de forma satisfactoria. En concreto, para estos autores uno de los condicionantes más importantes con el que se puede enfrentar la ejecución de un instrumento de planificación y que puede limitar su efectividad, es la brecha que puede existir entre el flujo de información y la exploración territorial vinculante de los planes. Esta situación puede producirse a pesar del aumento de la información urbana, territorial y ambiental que maneja el planificador y que se supone repercute sobre la capacidad de gestionar dicha información, como dimensión estratégica permanente del ámbito de estudio y del sistema de planificación. Sin embargo, señalan los citados autores, en contra de lo que

⁸⁷⁹ VALENZUELA MONTES, Luis Miguel; SORIA LARA, Julio Alberto y AGUILERA BENAVENTE, Francisco (2012, pág. 6).

podría esperarse, cada nuevo plan parece ser “borrón y cuenta nueva” en cuanto a la continuidad estratégica de documentos, indicadores o materiales previos. Los sistemas de información territorial pueden alimentar los documentos, pero no suponen una guía de coordinación estratégica, ni un marco de valores de referencia sobre diversos objetivos, cuestiones que deben abordarse en conexión con el análisis del territorio pero que, indudablemente, deben realizarse en la propuesta de ordenación.

Con arreglo a lo anterior, estos autores concluyen que la información puede ser un capital para armonizar escalas, competencias y decisiones tanto mediante el uso compartido y participativo de las tecnologías de la información y la comunicación, como también a través del impulso de escenarios estratégicos y exploratorios, que mejoren la evaluación de alternativas de la ordenación del territorio.

Otros autores consideran esta fase de diagnóstico territorial, además de conforme a su carácter genérico de análisis de la realidad física, como el medio apropiado para apreciar las disfunciones y problemas existentes en el territorio, tanto en lo que respecta a los aspectos naturales del entorno, como en lo referente a las posibles implicaciones socioeconómicas que la regulación vigente haya generado o fomentado. Desde este punto de vista, TORRES ALFOSEA⁸⁸⁰ concluye que estos problemas o disfunciones pueden apreciarse tanto desde dentro de los propios elementos considerados en el análisis territorial del entorno, como desde cada ámbito concreto con el exterior. Las conclusiones extraídas en este concreto aspecto del análisis deberán ser objeto de tratamiento en las propuestas de ordenación como elementos moduladores de sus determinaciones, debido a que en las mismas deberán incorporarse las posibles soluciones a los problemas detectados, para así poder eliminar o, cuanto menos, mitigar las disfunciones del territorio, atendiendo al ámbito sobre el que se ejerza la planificación.

⁸⁸⁰ TORRES ALFOSEA, Francisco José (2000, págs. 37-38).

Con todo, una de las mejores reflexiones sobre el análisis y diagnóstico territorial que requiere el planeamiento es la realiza GÓMEZ VILLARINO⁸⁸¹, al definir esta segunda fase de la planificación como la que requiere una “lectura del medio físico”, con el objeto de evaluar al medio natural para advertir los problemas y potencialidades que ofrece, las actividades que en el mismo pueden realizarse según su capacidad de sustentación y, en función de todo ello, determinar su capacidad de desarrollo. En definitiva, concluye el citado autor, se trata de un conjunto de técnicas de recogida, elaboración y tratamiento de información relativa al entorno natural, que permitan su posterior uso y procesamiento por el planificador.

Como instrumentos para realizar esas técnicas de obtención de datos del territorio, autores como GÓMEZ PIÑEIRO⁸⁸² diferencian varios tipos de análisis del territorio, en función de las diferentes perspectivas desde las que puede estudiarse geográficamente el territorio. En concreto este autor distingue entre el análisis espacial, que trata de comprender las variaciones de la localización y distribución de los fenómenos geográficos en sus aspectos físicos e implicaciones sociales; el análisis ecológico, que estudia las relaciones entre los grupos humanos y el medio geográfico; y en tercer lugar, el análisis regional, que combina las aportaciones de los dos anteriores permitiendo diferenciar áreas geográficas, unidades territoriales o espaciales, aplicándose una metodología sistémica. Mediante la conjunción de estos tipos de análisis el planificador debe obtener la identificación global del territorio, tanto en sus aspectos estáticos como en los que presentan un componente dinámico, caracterizados por la interacción de sus habitantes.

Pero si analizamos esta fase del proceso planificador desde el punto de vista estrictamente ambiental, debemos hacer referencia a los argumentos sostenidos por ROMERO CALCERRADA⁸⁸³, entre los que señala que la zonificación de los espacios naturales y su cartografía es un paso previo y

⁸⁸¹ GÓMEZ VILLARINO, Mauricio (2010, pág. 26).

⁸⁸² GÓMEZ PIÑEIRO, Francisco Javier (2007).

⁸⁸³ ROMERO CALCERRADA, Raúl (2002).

necesario en el debido proceso de reconciliación de la conservación ambiental con el desarrollo sostenible. En concreto, en toda planificación resulta primordial disponer de una información detallada y manejable de las características animales y vegetales, su calidad y su estado de conservación para, con todo ello, poder elaborar un método cartográfico que permita integrar estos datos en la ordenación propuesta.

La metodología desarrollada tiene por objeto fundamental la delimitación de unidades espaciales homogéneas para localizar las áreas de mayor interés o establecer los diferentes niveles de protección y, además, asegurar el mantenimiento de las características de los espacios protegidos según sus valores naturales, sin dejar de apreciar la realidad de estos espacios presentan una consistencia dinámica, por lo que la zonificación puede ser objeto de posteriores modificaciones revisada periódicamente, para adecuarse a las nuevas demandas y actualizar los nuevos valores ambientales.

En consonancia con lo anterior, ALMENAR MUÑOZ y ANGULO IBÁÑEZ⁸⁸⁴ destacan la importancia que presenta el proceso de evaluación ambiental en la formulación de los instrumentos de planeamiento y de forma muy especial en la fase de diagnóstico territorial, ya que entienden que supone una herramienta indispensable para la protección del medio ambiente y para la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, con el objeto de garantizar una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que puedan generarse, al tiempo que se estudian mecanismos eficaces de corrección o compensación de las actuaciones que puedan afectar de alguna manera a los valores presentes en el territorio. Para ello se deben identificar los factores, afecciones legales y riesgos ambientales, cuya consideración es necesaria para conseguir la adecuada integración ambiental del plan y, en definitiva, afrontar los grandes retos de la sostenibilidad en el desarrollo territorial.

⁸⁸⁴ ALMENAR MUÑOZ, Mercedes y ANGULO IBÁÑEZ, Quiteria (2018, págs. 23-24).

Esta última apreciación doctrinal va en consonancia con la realidad de la normativa actual, que como se ha analizado anteriormente exige la evaluación ambiental de los instrumentos de planificación territorial, como procedimiento administrativo que se tramita de forma simultánea e interactúa con su formulación material. En este sentido, la normativa andaluza asume esta importancia estratégica mediante la verificación ambiental del proyecto de instrumento o modificación en una fase embrionaria, de suerte que su aprobación inicial ya se debe realizar sobre un documento redactado conforme a los parámetros contenidos en el documento de alcance ambiental emitido sobre la base del borrador previamente remitido a la Administración ambiental.

2. Estudio de distintos supuestos de documentación del análisis territorial en los instrumentos de planificación.

Entrando a considerar el tratamiento de esta fase de diagnóstico territorial en diversos planeamientos territoriales y urbanísticos, en primer lugar podemos hacer referencia al POTLOH, en cuyo texto se recoge el análisis territorial de forma muy clarificadora, puesto que su documento Memoria Informativa finaliza con un punto décimo denominado “Síntesis del Diagnóstico Territorial”, por lo que podemos acudir a su redacción para encontrar en forma resumida las consideraciones extraídas en esta fase. De este análisis territorial, el plan destaca los elementos fundamentales de su ámbito geográfico en relación con el sistema de asentamientos y de los sistemas urbanos, las infraestructuras y dotaciones generales y del estado del entorno rural, del medio físico y de los espacios naturales reconocibles.

En lo que respecta al suelo rural, podemos apreciar como las conclusiones extraídas por el planificador ponen el acento en la necesidad de ordenar las zonas naturales del ámbito territorial, debido a que las considera poco reguladas y valoradas. Además, requiere el seguimiento de los riesgos naturales y el control del medio físico litoral, al ser un ámbito muy sensible. Con estas previsiones, el planificador debe plasmar las medidas precisas para

atender a los elementos destacados, lo que se realizará principalmente a través de las propuestas de ordenación a las que se hará referencia posteriormente.

En el caso del POTAD, la fase de análisis se incluye en un amplio apartado dentro del documento Memoria Informativa, en el que se contiene el diagnóstico del territorio estructurando su revisión en varios apartados: potencialidad urbana del corredor Huelva-Sevilla, demanda de espacios recreativos y segunda residencia, suelo para actividades productivas, transformación del espacio agrario con tensiones territoriales, paisaje singular, patrimonio histórico-cultural, riesgos naturales y antrópicos y, finalmente, las infraestructuras hidráulicas, energéticas y de gestión de residuos.

Debido a entorno tan singular sobre el que se realiza este instrumento de planificación, el entorno del Espacio Natural de Doñana, es destacable el análisis que el diagnóstico territorial realiza sobre los riesgos existentes en todo el ámbito de estudio, iniciando su exposición manifestando que las intervenciones realizadas a raíz de los cambios producidos en el modelo de aprovechamiento de los recursos naturales han provocado un debilitamiento en los sistemas de defensa natural del territorio, con lo que se torna muy difícil establecer cuando nos encontramos ante un riesgo derivado exclusivamente de elementos naturales o, en otro caso, cuando viene generado o potenciado en función de la intervención antrópica.

A partir de esta visión general se desgranar los tipos de riesgos apreciables sobre el entorno, comenzando por la incidencia sísmica que califica como media, sin expectativas de grandes cataclismos de esta naturaleza, pero sí de terremotos de intensidad baja que pueden generar daños de escasa entidad. A continuación, analiza los riesgos con incidencia en el litoral, destacando los riesgos de tsunamis existentes debido que el entorno de Doñana se encuentra en la zona sísmica de la falla Azores-Gibraltar. A su vez, se analizan los riesgos de erosión costera, que se individualizan para cada zona concreta dada su diversidad (en algunos lugares su incidencia se encuentra potenciada por la

presencia de espigones artificiales próximos al ámbito), los temporales y, en último lugar, el fenómeno de la colmatación de las marismas del Guadalquivir.

A continuación, el diagnóstico territorial del POTAD se refiere a los riesgos derivados del ciclo hidrológico, aludiendo en primer lugar a las inundaciones, a las que califica como fenómeno intensivo en el territorio, pero de corta duración y rápida propagación, localizando estos fenómenos en marismas y tramos fluviales del entorno. En lo que respecta a la erosión y pérdida de suelo, el análisis destaca su incidencia en los terrenos de escarpe o ladera con bastante pendiente, descubiertos de vegetación o con cultivos de secano. Para el resto del territorio, por el contrario, se estima que la erosión no es apreciable o, incluso, es negativa, dado el carácter arenoso del terreno, su escasa pendiente media y la abundante cobertura vegetal. Con respecto a los deslizamientos en masa, se producen en algunos puntos costeros muy localizados y con escasa peligrosidad.

Una cuestión muy importante para el entorno de Doñana y que el POTAD analiza de forma específica es el riesgo de sobreexplotación y contaminación de los acuíferos, debido a que el aumento en las zonas de explotación agraria intensiva ha motivado que los dos acuíferos existentes en el ámbito se encuentren en situación próxima a la sobreexplotación. Además, el aumento de zonas de regadío intensivo ha provocado un aumento del riesgo de contaminación por compuestos nitrogenados y, en segundo lugar, por una creciente salinización provocada por el descenso sostenido de los niveles hídricos. Finalmente, en lo que respecta a los riesgos tecnológicos apreciables sobre el entorno, el estudio se limita a indicar la posible afección que puede derivarse de las industrias químicas presentes en localidades limítrofes con el entorno de Doñana.

Esta evaluación de los riesgos presentes en el territorio también puede apreciarse en el Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar

(POTCG)⁸⁸⁵, que hace referencia concreta a los de inundación y tecnológicos a los que califica como de especial incidencia. De este modo, incluye dentro de las zonas expuestas a un alto riesgo de inundación a una superficie aproximada de 7.000,00 hectáreas, correspondiente a los tramos bajos de la red fluvial. El plan añade que los efectos de este riesgo de inundabilidad se ven incrementados por actuaciones no adaptadas al medio, como son las urbanizaciones no integradas en el medio natural. Con arreglo a esta premisa, el análisis territorial determina que la red artificial de defensa frente a posibles inundaciones solo mitiga en parte el riesgo pero no lo elimina y que, por otra parte, la continuación de urbanización en zonas colaterales a tránsitos fluviales puede agravar el problema planteado.

Por lo que respecta a los riesgos tecnológicos, también calificados como de alta incidencia en el entorno del Campo de Gibraltar, el plan alude a los derivados del complejo industrial-portuario, con la presencia de varias industrias potencialmente contaminantes para el entorno. Debido a esta realidad, el POTCG concluye que los riesgos pueden proceder tanto de la propia actividad desarrollada en el complejo, como de las deficiencias que pudieran existir en las infraestructuras de gestión y localización. Con estos antecedentes, el diagnóstico territorial sugiere la limitación de la implantación de nuevas actividades industriales en el complejo industrial-portuario, de forma que no se aumenten los niveles de contaminación y riesgo potencial que existen en el territorio. En palabras del propio plan:

“...se trata de compatibilizar las necesidades de funcionamiento y desarrollo de estas industrias con las derivadas de aspectos hoy irrenunciables, como son la seguridad de la población, el mantenimiento de los valores ambientales y el bienestar y la garantía de desarrollo de la población”.

⁸⁸⁵ Decreto 370/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (BOJA nº 54, de 19 de marzo de 2012). Se incluyen en su ámbito los actuales términos municipales de Algeciras, Los Barrios, Castellar de la Frontera, Jimena de la Frontera, La Línea de la Concepción, San Roque y Tarifa (provincia de Cádiz).

En el caso de los instrumentos de planificación urbanística, el modelo de análisis territorial presenta muchas similitudes con los analizados de ordenación territorial, lógicamente circunscribiendo su ámbito de aplicación al término municipal concreto sobre el que el instrumento va a desplegar sus efectos, aunque podemos encontrar diferencias entre los distintos instrumentos analizados en función del tratamiento que otorgan a esta fase. De este modo, si observamos el diagnóstico territorial que se contiene en el vigente planeamiento de Sevilla, tal y como se apuntó al analizar la fase anterior puede destacarse que ambas se encuentran difuminadas en el conjunto de la Memoria de Información, de tal modo que la descripción física del territorio se recoge con anterioridad a referencias que, en base a un criterio de ordenación lógico, deberían reseñarse previamente, como es el caso de los antecedentes de planeamiento e instrumentos vigentes con efectos sobre el término municipal de Sevilla. En cualquier caso, esta singular conformación de la Memoria de Información no impide que en el documento se identifiquen los elementos clave del diagnóstico del territorio sevillano, incluyendo la referencia expresa al medio físico y usos del suelo, a la ciudad como tal y su entramado urbano y, como elemento destacable, la alusión expresa al paisaje, distinguiendo dentro del mismo las referencias al paisaje metropolitano, al del entorno periurbano y, finalmente, al paisaje eminentemente rural.

El planeamiento del término municipal de Málaga, que como también se apuntó anteriormente presenta una estructura muy ordenada y acorde con la formulación que se propone en el presente trabajo, procede a describir el medio físico del territorio mediante un criterio sistemático, en el que se describe el encuadre territorial del término, el sustrato material, el relieve, el clima, los ríos y cauces, los acuíferos, la biota, el paisaje, los procesos y riesgos, la descripción de los distintos usos del suelo y, finalmente, los espacios de interés ambiental o estratégico. Con esta delimitación se aprecia una muy correcta descripción del territorio objeto de planificación, destacando las consideraciones fundamentales que posteriormente deben ser tenidas en cuenta en las siguientes fases del proceso. En el caso del PGOU del término

municipal de Granada⁸⁸⁶, se opta por una distribución que también puede estimarse como muy correcta, al recoger primero la fase descriptiva del territorio, para posteriormente hacer referencia a la evolución del asentamiento y de la ciudad planeada.

En el caso del PGOU de Almonte, el documento de síntesis del diagnóstico territorial que se inserta al final de la Memoria de Información se refiere, en primer lugar, al sistema físico ambiental, analizando el entorno físico en el que se asienta dicho término (geología, geomorfología, edafología, climatología e hidrología) y el medio biótico (vegetación y fauna presentes en el entorno). En segundo lugar, analiza el sistema viario del término municipal y el sistema de asentamientos presentes en el mismo (analizando las características y singularidades de los núcleos poblacionales reconocidos, incluyendo sus condiciones paisajísticas). Finalmente, en tercer lugar, el diagnóstico territorial se centra en las limitaciones, oportunidades y requerimientos de las actividades económicas, haciendo especial referencia a los sectores de la agricultura y el turismo, como principales motores económicos de la localidad y su área de influencia. En el caso concreto de la agricultura, se hace referencia al aumento progresivo de zonas de cultivo de regadío intensivo (básicamente para la producción de frutos rojos o “berries”), y que de forma expresa el plan califica expresamente como grandes depredadores de suelo y agua, así como contaminadores de tierras. A juicio del propio documento, todas estas afecciones ambientales no sólo impactan en las tierras de cultivo y en su entorno inmediato sino, también en espacios más lejanos como es el caso del Parque Natural y Parque Nacional de Doñana⁸⁸⁷.

Como conclusión de todo el trabajo de análisis realizado para la planificación urbanística, el propio plan finaliza la Memoria de Información y Diagnóstico señalando que:

⁸⁸⁶ <http://www.granada.es/inet/wpgo.nsf/xinicio> (último acceso, 14 de septiembre de 2018).

⁸⁸⁷ Esta reflexión conecta con la expuesta anteriormente en el caso del POTAD, dado que ambos instrumentos despliegan sus efectos de forma simultánea sobre el término municipal de Almonte (Huelva).

“Por tanto, es necesario planificar con sumo cuidado el modelo territorial, donde consensuemos nuestro “banco de riquezas” que es el medio ambiente, gestionándolo con políticas de sostenibilidad para que tanto los beneficios que nos genere como la conservación de sus valores ecológicos se mantengan en el tiempo, porque en definitiva se trata de poner en valor el activo principal del municipio de Almonte: LA NATURALEZA”.

Con esta afirmación el planificador muestra a las claras la tendencia inequívoca de efectuar su tarea conforme al criterio de sostenibilidad al que se ha hecho referencia y que postula tanto la doctrina más autorizada como el propio Gobierno de la Nación. En este caso, además, la localización del territorio objeto de planificación determina que esa exigencia de sostenibilidad se postule en su configuración más extrema, debiendo conectar todo el sistema de ordenación propuesto con las posibles afecciones que se generen sobre el Espacio Natural de Doñana, lo que sin duda supone una exigencia muy cualificada para el establecimiento de los usos autorizables en cada espacio delimitado en su ámbito.

En el caso del PGOU de Jerez de la Frontera, en atención a las características de este importante núcleo de población y a sus especiales condiciones fisionómicas, el diagnóstico territorial se realiza en un documento amplio y diferenciado en lo que respecta a sus ámbitos urbanos del suelo rural. En este último caso, el análisis territorial de su suelo rural determina la presencia de los impactos significativos presentes en el territorio, relativos a la colonización de suelos agrícolas e intensificación y simplificación de cultivos, rápidos crecimientos urbanos y fragmentación progresiva de espacios naturales.

Partiendo de esta situación, el análisis territorial determina que el suelo rural del término jerezano, aunque es fundamentalmente agrícola y ganadero, cuenta con un activo diverso y notable desde el punto de vista físico y ambiental para plantear una cualificación de su territorio y para fomentar la relación de la población urbana con el medio natural, en un uso de recreo sostenible. Entre estos recursos se destacan los espacios naturales (Reservas, Parajes y Parque Natural), el río Guadalete como gran arteria municipal y la

disponibilidad de una interesante red de espacios de dominio público (montes, parques, vías pecuarias, etc.) de gran significado interés ambiental y paisajístico, y con potencialidad para articular el uso público por su posición y vinculación. Tanto las zonas húmedas como las masas forestales son elementos nucleares del paisaje de Jerez, ya que por su presentación dispersa en un marco de homogeneidad agrícola se constituyen en grandes singularidades territoriales. Asimismo, el análisis dispone que debe prestarse especial relevancia a establecimiento de un procedimiento para integrar en el paisaje percibido las riberas, márgenes y escarpes del Guadalete, elemento singular de gran significación territorial que tiene, en la actualidad, un papel marginal.

A lo anterior se añade que los valores culturales relacionados con la identidad del ámbito constituyen un recurso territorial valioso que es preciso reconocer y proteger. Los elementos vinculados al uso histórico del suelo, los usos asentados en el medio rural (en especial los relacionados con el viñedo) y la edificación agrícola tradicional de mayor relevancia, deben estar protegidos en su preservación y entorno para garantizar la identificación de la singularidad del ámbito. Por su parte, se requiere la minimización de las afecciones de la actividad antrópica sobre los recursos naturales (suelo, agua y subsuelo) y crear las condiciones para un uso sostenible compatible con la conservación y la mejora estado y funciones. Finalmente, en lo que se refiere a los riesgos naturales y ambientales, señala que el plan ha de establecer criterios de ordenación tendentes a reducir su incidencia sobre la población y las actividades económicas. Como puede apreciarse, el planeamiento urbanístico propuesto también asume los postulados de la sostenibilidad como elemento vehicular de la planificación del territorio, cuestión que se aprecia de forma directa en lo referente al análisis de las condiciones del suelo rural y a las pretensiones incluidas en el mismo para su posterior trasposición a la correspondiente propuesta de ordenación.

De forma contraria a los casos expuestos podemos comprobar como otros instrumentos de planeamiento urbanístico, formulados con fecha anterior al citado Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español, elaborado en 2010 por el Ministerio de Fomento, no asumen con tanto grado de identificación el criterio de sostenibilidad en sus determinaciones.

A modo de ejemplo, en el caso del PGOU del municipio onubense de La Palma del Condado⁸⁸⁸ el documento de Memoria Informativa, que recoge la referencia al análisis del territorio, ciertamente contiene el diagnóstico del medio físico de la localidad y el análisis de los usos atribuidos al mismo e, incluso, una referencia específica al paisaje imperante en el término municipal. Sin embargo, puede objetarse que en el espacio destinado a la síntesis de las determinaciones extraídas del diagnóstico del territorio no se incluya ninguna referencia al suelo rural ni a criterios ambientales o de sostenibilidad en el desarrollo urbano, lo que parece indicar que los elementos principales de atención de este instrumento son los suelos urbanos y urbanizables, como básicamente eran los instrumentos de finales del siglo pasado, al menos hasta que de forma progresiva se fue introduciendo la atención ambiental del suelo rural y, más recientemente, la alusión al criterio de sostenibilidad en todos los elementos de la planificación y, cómo no, también en la ordenación del suelo no urbanizable.

La referencia a la sostenibilidad y a la protección de los entornos rurales y sus usos tradicionales que debe exigirse en la actualidad a todo proceso planificador, no queda difuminada por las diferencias existentes entre los distintos ámbitos territoriales analizados, aunque evidentemente la entidad de los espacios urbanos existentes en cada localización determinará la preponderancia que a cada aspecto se otorgue. Como se ha expuesto, incluso en los instrumentos de planificación urbanística de términos municipales en los que se ubican poblaciones de gran entidad, se incluyen referencias a los

⁸⁸⁸ http://www.lapalmadelcondado.org/documents/14409/380648/ANEXO_PUB.pdf (último acceso, 14 de septiembre de 2018).

elementos clave para la ordenación de los espacios rurales, la preservación de los entornos naturales, los usos tradicionales y el paisaje.

Sobre este último elemento de referencia del análisis territorial, aparte de su consideración como valor del suelo y el entorno a la que se ha hecho referencia en el presente trabajo, debemos destacar su importancia como medio o instrumento útil para el proceso de planificación, tal y como resaltan GARCÍA GARCÍA y BOROBIO SANCHIZ⁸⁸⁹, que definen en este sentido al paisaje como la herramienta capaz de dotar de legibilidad e identidad a la periferia difusa, poniendo en valor elementos naturales y antrópicos, incorporando nuevos usos, relacionando funcional, ambiental y visualmente ámbitos y elementos, en la búsqueda de una mayor cohesión e integración social y territorial.

C. Definición de ámbitos territoriales.

La tercera fase de las que hemos identificado en los procesos de planificación, que denominamos de definición de ámbitos territoriales, en ciertos supuestos puede entenderse incluida dentro de la anterior, si bien, su grado de singularidad (sobre todo en el caso del planeamiento urbanístico) hace procedente que se haga de ella una alusión diferenciada.

En concreto, esta tercera fase de la planificación conlleva la plasmación homogénea de las conclusiones extraídas de las fases primera y segunda, por lo que tras los procesos de análisis externo e interno del territorio el planificador podrá concretar los ámbitos territoriales que presenten continuidad en su conformación morfológica y naturaleza jurídica. El resultado de este proceso debe ser la plasmación de los espacios territoriales tal y como se encuentran en el momento en el que se realiza la planificación, a expensas de la aplicación posterior de los criterios de ordenación que coadyuvarán a mantener o, en su

⁸⁸⁹ GARCÍA GARCÍA, Miriam y BOROBIO SANCHIZ, Manuel (2012, pág. 130).

caso, a alterar la situación inicial, en función de las perspectivas y condiciones de cada concreto tipo de suelo.

Dicho de otro modo, lo que se pretende en esta fase del planeamiento es establecer el punto de partida de la situación territorial, pero no desde un punto de vista analítico (que ya se ha realizado en la fase anterior), sino en un sentido eminentemente visual, de modo que se obtenga una apreciación de la situación del ámbito a planificar de forma previa a la implantación de los nuevos registros que conlleve la entrada en vigor del instrumento que se encuentra en desarrollo.

En términos prácticos, esta fase se puede identificar con la formulación de los documentos de la planimetría de información, en la que se refleja la situación de la estructura territorial objeto de planificación, distribuida en función de diferentes parámetros de carácter homogéneo. Como se ha apuntado anteriormente, esta fase se aprecia con mayor nitidez en la planificación urbanística debido a que su carácter presenta una necesidad más acusada de establecer la situación previa del territorio y, a continuación, la prevista a futuro mediante la implementación de los parámetros de ordenación territorial propuestos.

Desde otro punto de vista, debemos distinguir esta fase de la zonificación o clasificación del suelo que deben realizar los instrumentos de planificación, debido a que en este último caso la diferenciación de los distintos tipos o categorías de suelo se realiza sobre espacios de un mismo ámbito territorial, partiendo de las conclusiones derivadas de esta fase del proceso planificador. Es evidente que la mayor pormenorización de la clasificación de suelo realizada por los instrumentos urbanísticos permiten apreciar esta distinción de forma más nítida que en el caso de los instrumentos de ordenación territorial, pero incluso en éstos también se puede discriminar ambos procesos, tomando como referencia su distinto alcance, general en el caso de la definición de

ámbitos territoriales, frente al más particular y singularizado derivado del proceso de zonificación del territorio sometido a planificación.

A modo de ejemplo, puede citarse por su excelente grado de definición y de detalle la planimetría de información que se contiene en el PGOU de Almonte, que presenta un catálogo de documentación tanto a nivel general⁸⁹⁰ como diferenciada por ámbitos territoriales de los diferentes núcleos de población identificados en el término municipal, incluidos los polígonos industriales y poblados diseminados. En algunos casos también podemos encontrar referencia a estos elementos de información en los instrumentos de ordenación territorial, como es el caso del POTCG en cuya documentación se incluye el denominado plano de articulación territorial, en el que se recogen los elementos identificados en el proceso de análisis del territorio como medios de conexión de los diferentes ámbitos geográficos incluidos dentro del marco del plan.

No obstante, uno de los documentos en los que de mejor manera se recoge la formulación de esta fase del proceso de planeamiento es el denominado “Memoria Propositiva”, que se incluye en el PGOU de Málaga de 2011. Este documento recoge los criterios generales con los que se realiza la clasificación y calificación del suelo en sus distintas clases y categorías, exponiendo sus conclusiones en función del modo en el que sintetiza los datos obtenidos en la fase de análisis del territorio. De este modo, en lo que respecta al suelo no urbanizable, el documento expone literalmente⁸⁹¹:

“Para el Nuevo Plan General, el Suelo No Urbanizable integrado por aquellas áreas del territorio municipal que deben ser activamente preservadas del proceso de desarrollo urbano, bien con medidas de protección tendentes a evitar la transformación degradante de la naturaleza y destino rústico que lo caracteriza, o bien con medidas de potenciación y regeneración para la mejora de sus condiciones de

⁸⁹⁰ A nivel general, el PGOU de Almonte incorpora la documentación de planos de información territorial referenciada a su estado actual (inicial), geomorfología, unidades de vegetación, medio biótico, protección, usos del suelo, afecciones, impactos ambientales, unidades paisajísticas, infraestructuras, modelo territorial existente y planeamiento vigente municipal.

⁸⁹¹ Págs. 113-114.

aprovechamiento integrado. En la labor de identificación de los terrenos que deben clasificarse como suelo no urbanizable, se han tenido presente las conclusiones del estudio del medio físico y de impacto ambiental, y que han puesto de relieve:

a) La presencia de importantes elementos naturales en el término municipal de origen hidrológico que debe asegurarse su preservación, tanto en cuanto portadores de valores naturales, ambientales, territoriales y paisajísticos intrínsecos, como por su función de preservación de riesgos naturales.

b) La preservación de terrenos destinados a usos agropecuarios, y que han tenido históricamente una importante función en la actividad productiva del Municipio.

De igual modo se han tenido en cuenta en la asignación de la clase de suelo no urbanizable, las siguientes circunstancias:

a) Su pertenencia al dominio público natural.

b) La salvaguarda de la integridad y funcionalidad de las infraestructuras existentes y previstas.

c) Asegurar el mantenimiento de las funciones naturales y de vertebración territorial de determinados terrenos de suelo no urbanizable.

d) La inadecuación para el desarrollo urbanístico de determinados terrenos atendiendo a razones relacionadas con localizaciones incoherentes con la ordenación estructural, a las directrices establecidas en la planificación territorial, a la presencia de riesgos o, finalmente, a razones de sostenibilidad y racionalidad en la utilización de los recursos naturales.

Por ello, en la atribución de la clasificación urbanística también se ha valorado la consideración del suelo como recurso natural no renovable de primer orden. Y ello implica necesariamente realizar un ejercicio de moderación en las propuestas de nuevo crecimiento, especialmente cuando su integración en la estructura propuesta no sea pacífica. En estos casos, debe rechazarse cualquier intento de clasificar unos terrenos como urbanizables, por suponer un despilfarro injustificado y caprichoso de los recursos naturales”.

Del texto transcrito se concluye que el planificador malagueño asume los resultados del análisis del territorio previamente realizado, disponiendo la delimitación de los distintos ámbitos territoriales en función de la aplicación de los criterios de la normativa vigente sobre sus resultados, con lo que se deben formar ámbitos de conformación homogénea sobre los que posteriormente formular las respectivas propuestas de ordenación.

Para GARCÍA CODRON, DE MEER LECHA-MARZO y DE LA PUENTE FERNÁNDEZ⁸⁹² estos ámbitos homogéneos deben considerarse “unidades territoriales”, describiendo expresamente las mismas como cada una de las partes del territorio que, conjuntamente con otras unidades de formas y funciones diferentes, estructuran el modelo de organización social del espacio. Para estos autores, la delimitación gráfica de unidades territoriales se halla en la tradición del procedimiento de división y acotamiento espacial utilizado en la ordenación del territorio, pero en su propuesta esta división pertenece al ámbito del análisis y es posteriormente, una vez realizado el diagnóstico y valoración de las unidades territoriales, cuando se establecen las propuestas de zonificación para el establecimiento de categorías de protección y ordenación.

En definitiva, lo que se pretende en esta tercera fase es identificar los espacios superficiales equiparables desde un punto de vista de su realidad y potencialidad territorial, que en cuanto a tales han sido descritos en la fase de análisis del territorio y, una vez delimitados, han de funcionar como marco de encuadre de las propuestas de ordenación que sean formuladas y que se han de desarrollar en atención a su específica tipología y a sus características fundamentales.

D. Formulación de las propuestas de ordenación.

1. Consideraciones previas.

La cuarta fase de las identificadas en el proceso de planificación es la que suele denominarse como formulación de las propuestas de ordenación, lo que conlleva la necesidad de que el poder planificador establezca los parámetros de ordenación del territorio que entienda procedentes para el desarrollo

⁸⁹² GARCÍA CODRON, Juan Carlos; DE MEER LECHA-MARZO, Ángela y DE LA PUENTE FERNÁNDEZ, Leonor (2012, págs. 96-100).

sostenible del territorio incluido en el ámbito de aplicación del instrumento que se realiza. Esta nueva ordenación debe contener el reflejo de la evolución que se plantea para su ámbito territorial, en función de los usos y actividades que puedan desplegarse sobre el mismo, y todo ello con diferente alcance en función de la concreta naturaleza del instrumento que se formule, de tal modo que la ordenación tendrá un carácter integral si se formula un instrumento de ordenación territorial, en tanto que se limitará a la gestión y usos del suelo si el instrumento es de carácter urbanístico.

Dada la amplitud de elementos diferentes que ha de considerar un instrumento de planificación, las propuestas de ordenación se suelen exponer a través de la delimitación de los objetivos pretendidos para el territorio, definidos de forma general para los distintos ámbitos homogéneos apreciados en la fase anterior y cuya implementación se pretende mediante una serie de líneas de actuación en las que se concretarán las propuestas concretas de ordenación que se plasmen finalmente en el documento sujeto a aprobación administrativa y que, en función de su naturaleza y carácter de exigencia, se incorporarán al documento normativo en el que se reflejen las determinaciones establecidas para cada ámbito concreto y la forma en la que se podrá autorizar su aplicación práctica.

Esta forma de proceder es descrita como más coherente por la doctrina a la hora de abordar el proceso de planificación, debido a que se establece un hilo conductor entre la realidad del territorio, su análisis y diagnóstico y, finalmente, el establecimiento de las propuestas concretas de ordenación. Con ello, como ya se ha reiterado, se consigue garantizar la aplicabilidad práctica de las determinaciones del plan y, por añadidura, establecer un nexo inequívoco de fundamentación de las decisiones adoptadas por la ordenación del territorio que evite todo atisbo de arbitrariedad en la actuación administrativa de planificación.

Bajo este prisma, MATA OLMO⁸⁹³ en referencia concreta a la apreciación paisajística en la ordenación territorial, sostiene que este elemento se perfila como fundamento ambiental y cultural del sistema de espacios libres, un sistema funcional que debe superar la mera clasificación urbanística del suelo y convertirse en eje de un modelo territorial de calidad de escala supramunicipal. Para ello, a juicio de este autor, es necesario un instrumento estratégico de planificación que incorpore prudencia y calidad a la gestión del territorio. En este sentido el paisaje puede ser argumento y cómplice de dicha iniciativa, porque permite proteger, gestionar y reconsiderar positivamente el territorio en todas las escalas y en todos los contextos ambientales. En términos similares, DE LAS RIVAS SANZ⁸⁹⁴ al describir como la planificación no puede dirigir la forma del territorio detallada y restrictivamente, pero puede proponer pautas estructurantes orientadas a controlar, tanto en el nivel funcional como en el formal, las intervenciones precisas de forma programada en el tiempo.

El proceso de formulación de propuestas de ordenación también puede apreciarse desde un punto de vista negativo, en función de la realidad de implementación de sus determinaciones en la práctica, ya sea como mera previsión o, en un estadio posterior, como conclusión alcanzada al evaluar el desarrollo de un instrumento de planeamiento en vigor. Conforme a esta posibilidad, GALACHO JIMÉNEZ⁸⁹⁵ al analizar los planeamientos urbanísticos aplicables en la Costa del Sol durante los primeros años del presente siglo, señalaba que sus desarrollos posteriores han demostrado que no se consigue una gestión responsable de los recursos mediante su utilización racional y ello, principalmente porque no se llevan a la práctica con la misma intensidad, al menos en lo que se refiere a la aplicación de los postulados contenidos en la planificación expuestos en los criterios y objetivos de ordenación. A su vez, el citado autor aprecia que los objetivos y criterios de ordenación que se plasman en la planificación de los distintos ámbitos presentan características muy diferenciadas y ello, en su opinión, se debe a que aunque formalmente las

⁸⁹³ MATA OLMO, Rafael (Coordinador) (2009, pág. 55).

⁸⁹⁴ DE LAS RIVAS SANZ, Juan Luis (2003).

⁸⁹⁵ GALACHO JIMÉNEZ, Federico Benjamín (2005, págs. 106-108).

propuestas de ordenación se expresan como orientadas al interés público, en muchos casos se aprecia su formulación conforme a los intereses particulares de determinados grupos de presión.

Como medidas para evitar esta concepción negativa de la proyección práctica de las propuestas de ordenación de la planificación, el citado autor⁸⁹⁶ requiere el establecimiento de planeamientos coordinados en ámbitos territoriales colindantes (para evitar disfunciones producidas por determinaciones contradictorias o, cuanto menos, no del todo coherentes), instaurar medidas de limitación de la presión sobre zonas saturadas de urbanización, protección suplementaria de hábitats y de espacios de especial biodiversidad y, en reflejo de todo lo anterior, formular propuestas de ordenación realmente dirigidas hacia un desarrollo realmente sostenible y medioambientalmente aceptable.

En definitiva, como señala RAMOS DE ARMAS⁸⁹⁷, el principio de desarrollo sostenible se identifica con el fomento de un uso racional de los recursos naturales, orientado a la consecución de objetivos claramente ambientales como son la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna, o la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística. Estos principios generales, añade este autor, se ponen en funcionamiento a través de los planes de ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico. Sus previsiones determinan el desarrollo ulterior y de ahí, que queden sujetos a la evaluación ambiental estratégica como medida de prevención ambiental que puede llegar a condicionar su contenido.

⁸⁹⁶ GALACHO JIMÉNEZ, Federico Benjamín (2006, págs. 356-359).

⁸⁹⁷ RAMOS DE ARMAS, Federico J. (2012).

2. Análisis práctico.

Entrando a considerar esta fase desde un punto de vista práctico, si analizamos la formulación de estas propuestas de ordenación en los diferentes instrumentos de planificación que venimos considerando como referencia, podemos apreciar formulaciones muy similares en cuanto a la proyección de los objetivos generales y líneas de actuación definidas para concretar las correspondientes propuestas de ordenación. No obstante, también pueden identificarse elementos diferenciadores en función del ámbito al que se refiere cada tipo de instrumento, debido sobre todo al carácter transversal y genérico que mantiene la ordenación territorial frente a la especificación que se predica de los instrumentos urbanísticos.

a. Formulación de propuestas de ordenación en los instrumentos de ordenación territorial.

Analizando cómo abordan la formulación de las propuestas de ordenación los instrumentos territoriales, podemos señalar como el POTLOH formula hasta ocho objetivos generales en su Memoria de Ordenación, que a su vez deben ser conseguidos mediante un total de veintiséis líneas de actuación, distribuidas entre cada uno de los anteriores. Si bien el carácter general de la ordenación territorial conlleva que los objetivos formulados presenten elementos y determinaciones relacionadas entre sí, podemos destacar los que se refieren expresamente al suelo rural del ámbito, relativos a la ordenación del complejo productivo en torno a la agricultura, la protección y valorización de los recursos naturales paisajísticos y culturales y, en tercer lugar, la reducción de la incidencia de los riesgos naturales y tecnológicos⁸⁹⁸.

⁸⁹⁸ Como líneas de actuación dentro de cada objetivo se disponen:

5. Ordenar el complejo productivo en torno a la agricultura. Líneas de actuación: mejorar la articulación territorial de las actividades agrarias con sus actividades conexas: industria y servicios auxiliares, manipulación y logística; ordenar el espacio productivo intensivo de la agricultura; y, en tercer lugar, concentrar y ordenar los espacios productivos urbanos con dedicación preferente a las actividades conexas con la agricultura.

A partir de estas determinaciones, la Memoria de Ordenación del POTLOH incorpora la justificación de cada una de las líneas de actuación formuladas y, finalmente, la propuesta de ordenación asociada a cada una de ellas, con lo que se escenifica la línea argumental a la que se ha hecho referencia y que, en síntesis, pretende conseguir que toda propuesta de ordenación sea coherente y aplicable en la práctica y, a su vez, suficientemente motivada. A modo de ejemplo, tomando como referencia el objetivo sexto (proteger y revalorizar los recursos naturales, paisajísticos y culturales), podemos destacar las siguientes referencias a la línea de actuación 6.1 (proteger los espacios naturales y favorecer su uso naturalístico y recreativo), partiendo de la justificación asumida por el planificador dispone:

“El Litoral Occidental de Huelva posee una amplia gama de espacios naturales con valores reconocidos por diferentes normas de protección (Espacios Naturales Protegidos, LICs, montes públicos) y que responden a diferentes formaciones naturales: zonas húmedas, marismas y estuarios; formaciones adehesadas y extensos pinares. Estos espacios constituyen en gran medida la singularidad física del ámbito”.

Con arreglo a esta justificación, se configuran las propuestas de ordenación siguientes:

“a) Salvaguardar del proceso urbanizador y de intrusiones paisajísticas los espacios naturales, de acuerdo con las respectivas normativas sectoriales.

- 6. Proteger y revalorizar los recursos naturales, paisajísticos y culturales. Líneas de actuación: proteger los espacios naturales y favorecer su uso naturalístico y recreativo; identificar los elementos constituyentes del paisaje del ámbito y la regulación y ordenación de su uso; identificar y proteger los elementos que forman parte de la identidad cultural del ámbito; y, finalmente, contener la presión transformadora del entorno inmediato de los espacios naturales protegidos, y favorecer la integración de estos espacios en las dinámicas territoriales del ámbito.

- 7. Contribuir a la reducción de la incidencia de los riesgos naturales y tecnológicos. Líneas de actuación: establecer las medidas de prevención que impidan la regresión de las playas y el acceso marítimo a las infraestructuras portuarias; proteger los recursos biológicos marinos de usos o interacciones que perjudiquen al desarrollo de sus procesos bióticos; y establecer los criterios y medidas preventivas para limitar los efectos de los procesos erosivos e inundaciones y proteger el sistema hídrico de las zonas húmedas.

b) Proteger sus funciones ecológicas, ambientales, productivas y recreativas y reconocer la potencialidad didáctica y educativa de sus valores naturales e históricos.

c) Reconocer y potenciar estos espacios como elementos vertebradores del territorio y como corredores de articulación natural entre la franja litoral y los espacios de interior”.

Por su parte, en la línea de actuación 6.4 (contener la presión transformadora del entorno inmediato de los espacios naturales protegidos, y favorecer la integración de estos espacios en las dinámicas territoriales del ámbito), la justificación que se incorpora es la siguiente:

“La mayor parte de los Espacios Naturales Protegidos del ámbito están asociados a la banda costera (espacios marismesños) y tramos finales de los ríos. Las transformaciones agrícolas están afectando a estos espacios en dos aspectos esenciales; por una parte, como receptores de los procesos de denudación en la cuenca y de la contaminación difusa procedente de la actividad agrícola; y, por otra parte, soportando una fuerte presión colonizadora como consecuencia de desarrollos agrícolas que bordean e incluso traspasan los límites de los propios espacios protegidos. En relación con el primer aspecto, la situación generalizada de estos procesos afecta no sólo a los espacios naturales protegidos, sino también a otras áreas, y su resolución ha de ser de carácter general, requiriendo plantear de forma integral las propuestas que permitan paliar estos problemas. En relación con el segundo aspecto, la colonización de los bordes de los espacios protegidos no produce efectos exclusivamente vinculados a una alteración de usos, sino que su principal efecto es la ruptura de la transición que debe existir entre un medio natural y otro profundamente transformado”.

En este caso, como propuestas de ordenación se incluyen:

“a) Consolidar los espacios de transición, en las áreas en que esto sea posible, que sirvan como protección del borde marismeño, tales como caminos, viarios paisajísticos y espacios recreativos de uso extensivo.

b) Incorporar como espacios de valor natural aquellas zonas colindantes a Espacios Naturales Protegidos que por sus características naturales y ambientales requieran la exclusión de usos residenciales, industriales, logísticos y turísticos.

c) Establecer zonas libres, que sirvan como protección de las transiciones ribereñas”.

En los dos ejemplos seleccionados podemos apreciar similitudes evidentes, tanto de carácter formal como material. En el primer caso, se aprecia una similar consideración de la justificación con el sentido y ámbito de las propuestas de ordenación formuladas. En cuanto al contenido material, se identifica en ambos casos un afán proteccionista de los elementos naturales del entorno, con propuestas que mantienen una coherencia argumental derivada de la consideración de la necesaria transición entre los espacios naturales protegidos y las zonas de usos eminentemente urbanos.

No obstante, también se aprecian diferencias específicas en cuanto a la consideración de los ámbitos sobre los que deben desplegar sus efectos, debido a que en el primer caso se formulan propuestas derivadas de la especial protección que ya tienen reconocida los espacios naturales, incluyendo propuestas de refuerzo de esta protección o, en todo caso, de establecimiento de usos plenamente compatibles con su específico régimen jurídico. Por el contrario, en el segundo supuesto, se establecen exigencias de ordenación específicas para terrenos que, en principio, no se encuentran previamente incluidos en ámbitos de especial protección, por lo que las propuestas de ordenación en este caso presentan una mayor incidencia a efectos del propio instrumento de planificación, ya que requieren que se delimiten de forma específica e individualizada estos nuevos ámbitos sujetos a protección especial.

Por lo que respecta al POTAD, el documento Memoria de Ordenación introduce igualmente los objetivos generales⁸⁹⁹ descritos para su ámbito territorial,

⁸⁹⁹ Es preciso destacar que la especial configuración del ámbito territorial sobre el que se aplica el POTAD, que incluye en su seno el actual Espacio Natural de Doñana (que engloba el Parque Nacional de Doñana y el Parque Natural que lo circunda), determina que su protección específica condicione de forma fundamental la ordenación de la totalidad del ámbito, por lo que las propuestas formuladas deben priorizar los objetivos específicos que igualmente establece en plan, que son:

- *Establecer un modelo de aprovechamiento de recursos hídricos que compatibilice el mantenimiento de los ecosistemas con el sostenimiento de las demandas urbanas y productivas.*
- *Mantener los usos forestales de la corona que bordea a los Espacios Naturales.*

destacando los relativos a la protección, mejora y regeneración de los espacios con valor ambiental, paisajístico o cultural; la reducción de los riesgos naturales y tecnológicos sobre la población, actividades y recursos; la mejor articulación del ámbito para contribuir al desarrollo de las funciones económicas y territoriales y, finalmente, la reordenación y compatibilización de los usos del suelo para contribuir a la mejora de las potencialidades económicas.

Para poder alcanzar dichos objetivos generales, el POTAD establece un compendio de líneas de actuación sobre las que desarrollar posteriormente las propuestas de ordenación del ámbito, de entre las que podemos destacar por su incidencia sobre el suelo rural las que hacen referencia a establecer medidas de protección de las grandes superficies forestales, con objeto de mantener su contribución al equilibrio en la ordenación general de los usos del ámbito y para coadyuvar a la conservación de los Espacios Naturales Protegidos; limitar la expansión de los regadíos con aguas subterráneas en el territorio de vinculación directa con el sistema hídrico y ecológico de Doñana y controlar la repercusión de la actividad agrícola sobre los recursos naturales; proteger los espacios litorales, asegurando la preservación de las especies en las aguas interiores y la conservación de los valores de los espacios costeros; reducir la presión sobre los acuíferos del ámbito sustituyendo la captación de recursos subterráneos para usos urbanos por recursos superficiales; y, finalmente, valorizar los espacios forestales, fluviales y litorales con potencialidad de uso recreativo para satisfacer las crecientes demandas de la población turística y de la población residente en las aglomeraciones urbanas próximas al ámbito.

-
- *Articular las unidades territoriales que conforman el corredor Sevilla-Huelva, concentrar en el mismo las actividades urbanas y establecer un modelo de conexión de este corredor con el litoral adaptado a la singularidad de Doñana.*
 - *Reorientar el aprovechamiento turístico-recreativo hacia fórmulas menos dependientes del uso residencial y del excursionismo diurno, y más vinculadas al interés de los valores naturales, paisajísticos y culturales del ámbito.*
 - *Mantener las actuales condiciones naturales del cordón litoral y mejorar su uso recreativo.*
 - *Poner en valor y proteger los recursos paisajísticos y culturales como elementos singulares de la identidad de Doñana.*
 - *Establecer medidas que limiten las situaciones de riesgos naturales y tecnológicos.*

Todo este compendio de líneas de actuación presenta un indudable afán proteccionista del entorno, que se plasma no solo en líneas tendentes a garantizar la protección de los espacios naturales declarados como tales, sino fundamentalmente a salvaguardar las denominadas “zonas de transición”, cuyo régimen de protección se estima prioritario junto con el de los entornos de mayor singularidad paisajística del ámbito. Cabe destacar igualmente la preocupación del planificador por la ordenación de los suelos destinados al uso agrario en el entorno de los espacios naturales, debido al potencial contaminante que pudieran suponer para los mismos y que, como ya se ha apuntado, puede derivar tanto de emisiones químicas provocadas por el aporte de los tratamientos aplicados a los cultivos, como principalmente por la contaminación de los acuíferos motivada por su sobreexplotación.

Al igual que se ha expuesto en el caso del POTLOH, el POTAD incluye la justificación de la adopción de cada una de las líneas de actuación establecidas para cumplir los objetivos generales y, en función de las mismas, la formulación de las propuestas de ordenación concretas para cada uno de los elementos de actuación a desarrollar.

Tomando como ejemplo la línea de actuación denominada A-6 (ordenar la relación entre las distintas unidades de paisaje, mejorar la definición de las zonas de transición y proteger los elementos de mayor singularidad que contribuyen a la diversidad paisajística), el plan expone como justificación la necesidad de reconocer el paisaje como expresión de las relaciones entre medio físico, los recursos naturales y las actividades humanas. En tal sentido, el plan expone que se aprecian diversas unidades de paisaje expresivas de estas interrelaciones, cuyas zonas de contacto adolecen, en determinados casos, de una adecuada ordenación de elementos visuales que permitan identificar los encuentros y contrastes. El contacto entre estas unidades se resuelve mediante unas zonas de transición que se encuentran sometidas en la actualidad a cambios de uso que alteran sus características paisajistas, por lo que es preciso recomponer la morfología de estas áreas para preservar su

definición atendiendo a la función que cumplen en la ordenación general del paisaje.

Para procurar el cumplimiento de esta línea de actuación, el plan incorpora las correspondientes propuestas de ordenación para su aplicación en estos “espacios de transición de interés paisajístico”, con prohibiciones expresas de ejecución de nuevas construcciones y propuestas de tratamientos paisajísticos específicos mediante actuaciones de reforestación.

De todo ello puede concluirse que el planificador pretende establecer una línea de protección perfectamente delimitada en estas denominadas “zonas de transición”, al objeto de procurar la no injerencia de estructuras urbanas en ámbitos contiguos a elementos protegidos o espacios naturales, con lo que de facto está atribuyendo una vinculación suplementaria a zonas del territorio que no forman parte de los ámbitos de especial protección por naturaleza o determinación legal, pero que, por otra parte, su localización geográfica les atribuye una serie de exigencias que requieren la reducción de sus posibilidades de uso, en comparación con el suelo rural que se encuentre en otras ubicaciones con menor incidencia en este aspecto.

En parámetros similares, el plan establece las propuestas de ordenación para la línea de actuación definida para prevenir los riesgos naturales y tecnológicos del entorno. En lo que respecta a los riesgos naturales, las propuestas se centran en la restauración ecológica de los cauces identificados en el ámbito, la protección contra la erosión de los escarpes y zonas elevadas, la protección de zonas periféricas de espacios naturales como prevención de posibles incendios y, finalmente, la delimitación de las zonas inundables en los laterales de los cauces fluviales, estableciendo una servidumbre de protección frente a avenidas en la que se prohíba toda actuación edificatoria innecesaria. Por su parte, en lo que respecta a los riesgos tecnológicos, se propone la delimitación de una banda de seguridad en las zonas de tránsito de las líneas de distribución eléctrica y de otros elementos similares, como hitos de protección

del entorno y al efecto de reducir su impacto sobre el territorio. De forma específica, se solicita la salvaguarda de los acuíferos (incluso se solicita expresamente su declaración de sobreexplotación), al objeto de establecer una ordenación sostenible del uso del recurso hídrico fundamental.

Si atendemos al contenido del POTCG se aprecia que en su documento Memoria de Ordenación también se formulan hasta cinco objetivos generales a implementar mediante su ordenación territorial, basados en el desarrollo sostenible del entorno y en la protección y potenciación de los recursos ambientales, paisajísticos y culturales.

A partir de estos objetivos generales, el plan campogibraltareño formula las bases estratégicas sobre las que elabora las propuestas de ordenación del ámbito, entre las que podemos destacar por, su relación con la materia que nos ocupa, la dedicada a la protección de los espacios naturales declarados y otras zonas de protección territorial, disponiendo expresamente que además de proteger las áreas territoriales declaradas expresamente como zonas de especial protección por la normativa sectorial correspondiente, la ordenación debe proteger específicamente las zonas que cuenten con valores destacables que pudieran verse afectados o degradados por usos no autorizables. Conforme a esta propuesta de ordenación, el plan introduce las denominadas “zonas de interés territorial”, en las que se incluyen los ámbitos señalados como susceptibles de especial protección por sus valores inherentes (incluidas las zonas con singular valor paisajístico).

Lo anterior nos lleva a concluir que el propio instrumento de planeamiento, al igual que en los casos anteriores, extiende la proyección de la especial protección a zonas no previamente declaradas como espacios naturales o ámbitos que precisan de un régimen jurídico singularizado en la ordenación del territorio, con lo que asume una posición de vanguardia en el objetivo de salvaguarda de los suelos en los que se aprecie la concurrencia de valores susceptibles de una especial protección, suplementaria sobre el régimen

general aplicable al suelo rural común identificado dentro del ámbito de la ordenación y, en todo caso, que los excluya de todo futuro proceso de urbanización.

De todo lo expuesto cabe destacar la similitud que presentan los objetivos genéricos contenidos en los instrumentos de ordenación territorial analizados, derivados de la premisa de desarrollo sostenible que subyace en la redacción de todos ellos. Sin embargo, la realidad material de cada uno de los territorios analizados determina la necesidad de priorizar aspectos diferentes en las líneas de actuación desarrolladas y, por extensión, en las propuestas de ordenación derivadas de éstas.

b. Formulación de propuestas de ordenación en los instrumentos de planificación urbanística.

Desde la perspectiva de la planificación urbanística, podemos apreciar diversas formas de abordar la formulación de propuestas de ordenación, sobre todo en función del momento temporal en el que se realiza la labor planificadora y, en concreto, si se realiza bajo la previa ordenación territorial de un instrumento de ordenación territorial que haya adoptado decisiones vinculantes en la material o, en otro caso, si la ordenación existente es de carácter muy general y, por lo tanto, no muy desarrollada para el ámbito de la ordenación o, incluso, el instrumento aplicable ha sido realizado sin vinculación territorial alguna (al menos con carácter directo).

Dentro del primer supuesto podemos incluir al PGOU de Málaga, cuya aprobación en 2011 se adapta a los postulados del previo Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga (POTAUM)⁹⁰⁰ y así se recoge expresamente en la descripción del modelo territorial propuesto en su documento Memoria Propositiva, al que antes se ha hecho referencia. En este

⁹⁰⁰ Aprobado por Decreto 308/2009, de 21 de julio (BOJA núm. 142, de 23 de julio de 2009).

caso, dentro de los objetivos programáticos del plan malagueño se recogen los postulados del citado instrumento de ordenación subregional, mediante la formulación de los criterios de ordenación que posteriormente se desarrollan a través de las diferentes líneas de actuación que se encuadran en cada uno de ellos.

Por su relación directa con la materia que nos ocupa, podemos destacar los criterios relativos a la delimitación de áreas de protección ambiental y de las áreas de protección territorial, subdivididas a su vez conforme a los conceptos definitorios que contiene el propio PGOU. Las primeras se equiparan con los ámbitos de suelo que la LOUA denomina de especial protección por legislación específica, al ostentar valores ambientales reconocidos por la legislación sectorial. Al contrario, las segundas son las zonas protegidas y delimitadas por el POTAUM en razón de sus valores singulares, ambientales, paisajísticos, agrarios, o por presentar riesgos o, en otro caso, por su función equilibradora del territorio de la aglomeración y están formadas por las zonas producto de la pormenorización de la protección que el PGOU de Málaga realiza de las zonas que el POTAUM delimita, que en este caso se circunscriben a los ámbitos serranos, los montes de Málaga y los regadíos del Guadalhorce.

Por lo tanto, podemos comprobar cómo la determinación de los espacios protegidos en el caso malagueño, al contar con instrumentos de ordenación territorial suficientemente pormenorizados en su zona geográfica, presenta perfiles poco conflictivos, al indicar expresamente la vinculación de sus determinaciones, cuanto menos, a los criterios ya delimitados en la ordenación territorial vigente.

Otro caso similar al anterior es el del PGOU de Almonte, cuya Memoria de Ordenación expresamente señala que su modelo territorial se adapta de forma indisociable al establecido por el POTAD, como instrumento de ordenación territorial de ámbito subregional en el que se encuentra incluido. Tal es así, que la propia Memoria de Ordenación asume expresamente los objetivos generales

identificados por el POTAD que se han analizado anteriormente, por lo que la formulación de las líneas de actuación y propuestas de ordenación asumen íntegramente sus postulados.

En concreto, el modelo territorial plantea los criterios generales para la ordenación territorial del municipio de Almonte, que complementan los derivados del planeamiento comarcal, mediante las propuestas de integración de las actividades urbanas y económicas en el territorio, sobre la base de la protección y potenciación de los valores naturales, en un modelo espacial de desarrollo sostenible, fomentar la reconversión del sector turístico y, en base a lo anterior, mejorar la accesibilidad general del territorio reduciendo su impacto sobre el medio.

Para la implementación de estos criterios, el plan incluye hasta 35 objetivos tendentes a la reconducción de la ordenación al modelo territorial propuesto, de los que gran parte de ellos se centran en el suelo rural del término municipal, sobre todo teniendo en cuenta su tamaño, entidad y, fundamentalmente, la presencia de elementos de incuestionable valor como es el Espacio Natural de Doñana, cuya mayor parte se incluye en territorio almonteño. Entre ellos, pueden destacarse por su incidencia sobre la materia de nuestro trabajo los que requieren clasificar de suelo acorde con los valores naturales y las demandas de desarrollo urbano y de los sectores agrícolas y turísticos, que permita una integración planificada de los usos, clasificar como suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica los espacios correspondientes al Parque Nacional de Doñana, Parque Natural, suelo forestal y la red hídrica superficial y sus zonas de servidumbre; clasificar como suelo urbanizable exclusivamente los ubicados en continuidad con los suelos urbanos o urbanizables existentes; establecer corredores verdes que articulen el territorio asociados a los cauces fluviales y vías pecuarias; clasificar como suelo no urbanizable de especial protección los espacios recreativos comarcales, permitiendo los usos y actividades didácticas, de ocio y recreo y las instalaciones destinadas a este fin o establecer perímetros de protección

visual de las edificaciones y bienes objeto de catalogación situados en el suelo no urbanizable con la finalidad de preservar y realzar su singularidad.

Para lograr la consecución de los objetivos propuestos, el PGOU de Almonte opta por otorgar continuidad a la zonificación de suelo dispuesta por el POTAD (a la que posteriormente se hará referencia detallada), con lo que asume la justificación de la ordenación que realiza el instrumento de ordenación territorial. En este caso, el PGOU solo introduce algunas consideraciones adicionales como son las relativas a la regulación de los asentamientos y la disposición de enclaves turísticos en el suelo no urbanizable, con lo que de facto no altera la justificación de la zonificación que introduce el plan de ordenación subregional.

En el segundo de los supuestos referidos anteriormente podemos hacer referencia a los PGOU de Córdoba, Jerez de la Frontera o La Palma del Condado, únicamente vinculados por las directrices emanadas por el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, por lo que no se han visto sometidos a la verificación del análisis detallado del territorio que realiza el planeamiento subregional.

Por lo que respecta al PGOU de Córdoba, su documento Memoria plantea una serie de intervenciones con el fin de seleccionar estratégicamente sus objetivos y formular así sus criterios de ordenación espacial y organización funcional que requieren los distintos sectores en donde se ubican. En lo que se refiere específicamente al suelo no urbanizable, dispone expresamente la intervención sobre la formulación de nuevos criterios de ordenación sobre las unidades ambientales delimitadas conforme a su proceso de evaluación, las parcelaciones ilegales, la armonización con las normas sectoriales vigentes y el desarrollo de actuaciones regladas sobre el suelo rural para lograr su regeneración ambiental⁹⁰¹.

⁹⁰¹ En concreto, formula los siguientes criterios:

1.- *Nuevos criterios de ordenación (delimitación de Unidades ambientales de acuerdo al Estudio de Impacto Ambiental, regulación normativa según la capacidad de acogida de uso de*

Asumiendo la carencia de previsiones territoriales sobre las que apoyarse, el PGOU de Córdoba realiza una efectiva tarea de regular el suelo no urbanizable de un término municipal de gran extensión, asumiendo los criterios expuestos y partiendo exclusivamente de la delimitación de unidades ambientales realizada por la normativa sectorial y por los escasos documentos de ordenación territorial vigentes sobre el territorio. En concreto, el planeamiento cordobés distingue dentro del suelo no urbanizable al inadecuado para el desarrollo urbano, al de asentamientos o núcleos rurales y al denominado de equipamientos privados, en los tres casos como suelos de régimen común no sometidos a especial protección.

En el caso del suelo especialmente protegido, el documento analizado incluye los suelos protegidos por la legislación sectorial o el planeamiento supramunicipal, así como aquellos otros que por sus valores ambientales, productivos, paisajísticos, culturales o de otra índole el planificador ha considerado que es necesario proteger de forma específica. En palabras del propio documento, en ellos se establecen medidas de protección y mejora de los valores ambientales existentes debiendo señalarse la homogeneidad de tratamiento, incluyendo condiciones de uso muy restrictivas para los espacios forestales de mayor calidad ambiental, con el objeto de conservar un ámbito (la Sierra de Córdoba) que según palabras del propio documento debe constituirse en un futuro próximo en el espacio natural protegido que permita la conexión y continuidad entre los Parques Naturales de la Sierra de Hornachuelos y de las Sierras de Cardena-Montoro. Para ello, se incluyen las siguientes categorías de

cada Unidad Ambiental y regulación de nuevas condiciones de edificación, adaptadas a la realidad actual).

2.- Las Parcelaciones ilegales (elaboración de fichas de parcelaciones y concreción de actuaciones sobre sus ámbitos, regularización de aquellas parcelaciones cuya situación urbanística y ambiental lo permite y paralización y erradicación de aquellas parcelaciones que están produciendo graves impactos ambientales, paisajísticos, etc.).

3.- Adecuación del Plan General al Planeamiento de rango supramunicipal (Plan Especial de protección del Medio Físico, Normas subsidiarias de Planeamiento Municipal y complementarias en Suelo No Urbanizable, determinaciones de la legislación sectorial aplicable al Medio Rural y Natural).

4.- Regulación normativa para intervenir positivamente en el suelo rústico: Propuesta de actuaciones singulares de regeneración ambiental y paisajística y desarrollo de planes especiales con dichos fines.

suelo no urbanizable protegido: patrimonio histórico, vías pecuarias, yacimientos de interés científico, espacios forestales y riberas de la sierra con protección integral, espacios forestales de la sierra con protección compatible, vegas de los ríos Guadalquivir y Guadajoz, cauce y riberas de los ríos Guadalquivir, Guadajoz y Guadalmellato, embalse de San Rafael de Navallana y su entorno, salinas de Duernas, zonas de campiña de interés paisajístico, Parque Forestal Los Villares y Parque Recreativo Fuente Mocho.

Del tratamiento del suelo no urbanizable del PGOU cordobés puede destacarse su amplia delimitación, al contener una pormenorización muy acentuada sobre todo en el caso del suelo protegido. Esta realidad, aunque pueda suponer un cierto grado de complejidad a la hora de manejar los conceptos regulatorios que incorpora el tratamiento del suelo, sobre todo para los ciudadanos que requieran información sobre la situación jurídica de un terreno en particular, presenta como ventaja muy destacable la adaptación que el régimen establecido para cada categoría debe suponer para el suelo incluido en la misma, al estar desarrollado específicamente para atender a unas necesidades muy concretas. A su vez, merece ser destacado el intento del planificador de “orientar” las formulaciones futuras de instrumentos de ordenación subregional y ambiental, al sugerir la definición de nuevos espacios naturales protegidos en las zonas en las que se aprecian valores dignos de una protección singular y, como indica expresamente el propio documento, con condiciones muy restrictivas para la autorización de usos en su ámbito.

En el caso del PGOU de Jerez de la Frontera, el modelo territorial que propone se asienta sobre unas bases de actuación que propugnan la estructuración de su término con su entorno territorial, el desarrollo del sistema de usos del territorio, la implementación de medidas que puedan revertir la gran dispersión de núcleos poblacionales existentes, la protección de los valores naturales y del medio físico, y finalmente, la prevención de los riesgos acreditados en el territorio.

De acuerdo con estas bases, como criterio o estrategia general para la ordenación del medio rural, se considera que una correcta utilización del territorio, coherente con sus características, ajustada a las capacidades de acogida tanto del medio físico como de los recursos humanos de la zona, es el método más operativo para la mejora y conservación del territorio. Este uso debe permitir la pervivencia de las características ambientales, territoriales y paisajísticas propias del mundo rural. Esta estrategia general se descompone en una serie de estrategias parciales a desarrollar mediante las propuestas de ordenación, pudiendo destacar la relativa a la protección de los espacios naturales de mayor valor, a fin de sustraerlos tanto a la presión urbanizadora como a la transformadora agrícola y, a la vez, procurar su integración territorial, de manera que contribuyan a un aprovechamiento naturalístico y turístico del territorio según su situación y características específicas. Para ello, se requiere complementar la acción protectora de la legislación de espacios naturales con la asignación de una función territorial acorde con su valor y naturaleza. Esta función supone una regulación de usos coherente con su carácter de espacio natural protegido y la definición de su papel como pieza territorial clave en el modelo turístico y en el sistema de espacios libres comarcal.

A partir de estas estrategias, el plan jerezano formula los que denomina “criterios técnicos” para la ordenación, que como el propio documento manifiesta, han de inspirar la definición de un marco de ordenación territorial y compatibilización de usos en suelo no urbanizable, que se sintetizan en cinco categorías de protección que integran las propuestas sectoriales y abarcan al conjunto de ámbitos o unidades definidas para la ordenación. Estas categorías de protección del suelo que establece el plan son las siguientes:

- a) Protección integral o ecológica. Bajo esta categoría se consideran los espacios del municipio con recursos naturales más sobresalientes y singulares, los de biodiversidad más notoria y los que realizan las funciones ecológicas, paisajísticas y ambientales más destacadas del municipio. Los objetivos planteados para estos espacios van en la línea

de la protección y potenciación de los valores naturales y productivos. En consecuencia, los usos y actividades permitidas serán las relacionadas con la productividad primaria y el aprovechamiento naturalístico y recreativo.

- b) Protección ambiental o forestal. Bajo este epígrafe se incluyen un conjunto de espacios tales como: los terrenos forestales sobre los que descansan las relaciones ecológicas en el municipio al mismo tiempo que desempeñan funciones ambientales y protectoras relevantes. Constituyen islas de diversidad en el ámbito rural, en ocasiones con atributos de rareza o singularidad en el marco agrícola en el que se enmarcan. Son necesarias medidas para preservar estos suelos de la urbanización y la edificación, invertir en acciones que generen ganancia ambiental y mejora de los recursos forestales, potenciar los valores productivos primarios en respeto con los ambientales, y evaluar la oportunidad y funcionalidad que las áreas forestales pueden aportar al municipio en cuanto a recurso de calidad y potencialidad de uso recreativo.

- c) Protección paisajística. Esta consideración acoge a dos unidades de paisaje característico de Jerez de la Frontera (el viñedo y las campiñas cerealistas) los cuales muestran síntomas de fragilidad y evolución futura incierta, a las dos referencias geográficas y paisajísticas del municipio (Gibalbín y San Cristóbal) y a un conjunto discreto de suelos con función y/o potencialidad paisajística. Son necesarias medidas para preservar estos suelos de la urbanización y la edificación, controlar la degradación del paisaje frenando los procesos degenerativos del patrimonio construido, establecer criterios de implantación territorial de usos y actividades siguiendo la riqueza y particularidades de la arquitectura local, e invertir en acciones de mejora del medio ambiente y el paisaje.

- d) Protección por riesgos y procesos naturales. La prevención de riesgos naturales se vincula fundamentalmente a los dos procesos físicos con mayor relevancia municipal, las inundaciones y la peligrosidad sobre bienes y personas derivadas del funcionamiento extraordinario de la red de drenaje y, por otro lado, la pérdida de suelo por erosión vinculada bien a prácticas agrícolas en laderas con pendiente excesiva y suelos degradables.
- e) Protección agrícola. Esta protección se extiende a la zona regable del Guadalquivir–Guadalete, principal espacio productivo agrario del municipio y motor de la economía del poblamiento rural.

De estas propuestas de ordenación podemos concluir que el planificador pretende establecer una distribución espacial de los suelos rurales del término municipal en función de su principal condición, conteniendo una graduación de los mismos en base a la importancia otorgada a los valores o características que se identifican en cada caso. De acuerdo con esta escala, será la posterior clasificación del suelo no urbanizable del plan la que determine, en primer lugar, cuáles de estos tipos de suelos se encontrarán sometidos a un régimen de especial protección conforme a la normativa urbanística vigente (en este caso la LOUA) y, conforme a los parámetros analizados, establecer el régimen de usos autorizados en cada uno de estos tipos de suelos rurales.

A través de este modelo de zonificación podemos comprobar que, al igual que en caso anterior, la labor del planificador urbanístico ha sido más profunda que la apreciada en los supuestos en los que el planeamiento se ha realizado con la previa existencia de una completa planificación territorial subregional, ya que el análisis del suelo no rural no ha partido de un diagnóstico previo realizado por ésta, y siempre con la excepción de las cuestiones genéricas que derivan de la planificación general andaluza que realiza el POTA y, claro está, de las que proceden de la propia normativa y/o planificación sectorial que predetermina su consideración urbanística.

En cuanto al tercer ejemplo apuntado, el PGOU de La Palma del Condado, podemos apreciar como la formulación de sus propuestas de ordenación presenta una elaboración mucho menos consistente y fundamentada, debido a que las referencias que se contienen son muy escasas y meramente enunciativas. En concreto, el planificador se limita a establecer los motivos legales por los cuales se incluye cada zona concreta en un tipo de suelo específico de los que regula el artículo 46 de la LOUA.

Conforme a esta escasa fundamentación, se expone que la identificación de las zonas de suelo protegido por el propio documento de planificación ha sido obtenida a partir del diagnóstico realizado, y que a ella se asocian los objetivos de ordenación de los diferentes ámbitos y elementos del territorio municipal y se plantean criterios encaminados a regular los procesos territoriales urbanísticos en el municipio en los siguientes espacios. Estas zonas especialmente protegidas se identifican con: estribaciones serranas, áreas forestales, suelos forestales transformados, llanos de La Pedrosa, cañada de la Plata y yacimientos arqueológicos. Frente a lo anterior, el plan recoge las zonas que se identifican como suelo rural no sometido a una especial protección, que asocia a las siguientes zonas: campiña, vertiente sur y zona de actividades agrarias.

De lo expuesto podemos realizar dos consideraciones fundamentales, relativas a la actuación del planificador que subyace de la documentación incluida en el propio plan. La primera es la escasa justificación que asume la especial protección atribuida a los suelos identificados, ya que solo se contienen referencias genéricas y meramente teóricas, sin que se efectúen procesos de contraste de la presencia de los valores aducidos para esta consideración de los suelos ni, por otra parte, acreditar el alcance de este régimen de especial protección en función de los objetivos de sostenibilidad del territorio que se pretenden implementar.

En segundo lugar puede apreciarse que, en contra de lo que hemos visto en los otros ejemplos analizados hasta ahora, a juicio de este planificador los usos agrarios del suelo no merecen la consideración de especialmente protegidos, con lo que parece seguir la tesis que sostiene que la incidencia en la economía real del sector primario hoy en día no propugna que este tipo de suelos tengan que gozar de una protección suplementaria sobre la ya establecida de forma genérica para el suelo rural común de un territorio, salvo que en la misma zona se identifiquen otros valores suplementarios. Con todo, entiendo que la afirmación escueta de este tipo de suelos debería llevar consigo una fundamentación, aunque sea muy liviana, de la procedencia de esta decisión, lo que podría derivarse precisamente de la escasa trascendencia que presentan los usos agrarios en el término municipal.

En cierto modo, esta forma de establecer la zonificación del suelo, y más en concreto del suelo rural o no urbanizable, viene a asemejarse a la que se contiene en los documentos de planeamiento mucho menos complejos como son las Normas Subsidiarias de Planeamiento (NNSS)⁹⁰², cuya descripción de las clases de suelo identificadas en los términos municipales sobre los que se aplican, normalmente no contiene una referencia justificativa de la concreta adscripción de los suelos incluidos en ámbitos de especial protección, aunque en algunos casos ésta se establece por propia disposición de las NNSS.

Como ejemplo, pueden citarse las NNSS del término municipal de Cantillana, provincia de Sevilla, que datan de los años 90 y que, en su formulación inicial, establecían tres categorías de suelo no urbanizable (de protección, mantenimiento de usos y áreas de servidumbre). En la descripción del suelo no urbanizable de protección (o de categoría primera) se encontraban incluidas zonas no delimitadas por la legislación sectorial o la planificación territorial, por

⁹⁰² Reguladas en los artículos 91 y siguientes del RP (en su versión municipal), y cuyo objeto amplio o pleno encarna completamente la idea de Plan reducido o limitado, por su contenido y, de este modo constituyen una auténtica opción o alternativa a los Planes Generales. Así, estas NNSS actúan con las tres categorías de suelo, siendo calificadas por la jurisprudencia como son unos auténticos planes reducidos (STS de 7 de marzo de 1985), desempeñando la función de ser una auténtica alternativa a los Planes Generales, menos complejos y, en principio, para municipios con menos problemas urbanísticos (STS 4 de mayo de 1988).

lo que se entendían protegidas por las propias NNSS, sin que se realizara un esfuerzo justificador de tal medida más allá de la propia explicación que pudiera obtenerse de la denominación concreta de cada zona de suelo.

Esta consideración quedó ratificada cuando posteriormente se aprobó el documento de adaptación de las NNSS de Cantillana a la LOUA⁹⁰³, en el que se equiparaba parte del suelo de protección con el tipo de suelo no urbanizable de especial protección por planificación territorial o urbanística (artículo 46.1.b) LOUA), concretamente las denominadas Vegas del Guadalquivir y Zona de Huertas de Regadío. Esta adaptación, dado el alcance limitado de su ámbito de aplicación, no contiene tampoco ningún criterio justificativo de la incorporación de estos suelos a los ámbitos de especial protección, limitándose solo a equiparar los tipos de suelo inicialmente descritos en las NNSS al acervo adoptado por la LOUA en el año 2002.

Esta comparación se trae a colación con el objeto de recalcar la necesidad ya apuntada (y reiterada) de que los instrumentos de ordenación incluyan expresamente la motivación de las decisiones adoptadas por el planificador, principio que se encuentra muy consolidado en nuestro ordenamiento jurídico, sobre todo gracias a la labor jurisprudencial que ha incidido en la exigencia de esta motivación como medio de justificación de que no se ha actuado de forma arbitraria y, en términos generales, se entiende como una exigencia derivada del *ius variandi* del poder planificador y de la propia discrecionalidad que lleva consigo la función de planificación territorial.

⁹⁰³ Aprobado por el Pleno de la Corporación con fecha 24 de noviembre de 2010.

c. Criterios de actuación exigibles en la formulación de propuestas de ordenación.

Del análisis realizado sobre distintos instrumentos y al contrastar sus diferentes modelos de formulación de propuestas de ordenación, podemos enunciar algunos criterios de actuación que deben presidir la actuación planificadora en este ámbito, partiendo de la propia afirmación anterior relativa a la reiterada necesidad de justificar las decisiones adoptadas en el seno del proceso de planificación, con mayor exigencia en tanto en cuanto sean opciones realizadas directamente en el mismo y sin vinculación previa.

Como muy acertadamente indica RAMOS MEDRANO⁹⁰⁴, la explicación de los intereses públicos que justifican las opciones del planeamiento es especialmente importante en aquellos casos en que las decisiones administrativas entran en colisión con los intereses de particulares, que si bien son del todo legítimos, en el ámbito urbanístico existe una línea divisoria entre lo que son intereses particulares e intereses públicos cuyos contornos no están siempre definidos con la debida precisión, y es en este momento, en el que resulta más necesario que nunca la motivación para definir y concretar estos intereses públicos que muchas veces pueden discrepar con los particulares, de ahí la labor de explicación que debe hacer el plan para que no se entiendan conculcados los derechos de los particulares en los casos en los que, legítimamente, deben prevalecer los intereses públicos.

La motivación es especialmente importante cuando se aprueban planes que legitiman la imposición de medidas muy restrictivas sobre suelos (amplios regímenes de especial protección) o incluso la propia expropiación forzosa, toda vez que los tribunales son muy estrictos a la hora de valorar la causa que concurre tras la mismas, destacando el citado autor en este sentido la STS de 4 de febrero de 2011 (Sala 3ª, Sec. 6ª, rec. 5605/2006. Ponente TRILLO ALONSO, EDJ 2011/10725), que anula el Plan Especial delimitador de un área

⁹⁰⁴ RAMOS MEDRANO, José Antonio (2015, págs. 20-22).

de reserva con destino a la ampliación de suelo público para la implantación de un complejo metropolitano para actividades lúdicas de carácter terciario y recreativo de grandes dimensiones. A juicio del Tribunal Supremo el documento aprobado es un ejemplo paradigmático de indeterminación, en cuanto no permite conocer la concreta finalidad de usos que justifica la expropiación y, posteriormente, señala que la devaluación del requisito de la expresión de los fines concretos de la reserva puede propiciar abusos manifiestos, como siempre que se relaja la necesidad de la motivación de las decisiones administrativas.

Este razonamiento es perfectamente extensible a los supuestos en los que los instrumentos de planeamiento producen restricciones de gran calado en los derechos e intereses de los titulares de suelo, sobre los que el planificador entiende procedente establecer un régimen de protección reforzado, con lo que la exigencia de motivación tal y como la entiende el Alto Tribunal, es del mismo modo necesaria.

En consonancia con esta última consideración cabe añadir que en esta fundamental fase de la planificación, en la que se proponen las líneas principales conforme a las que se desplegarán los efectos del instrumento que se apruebe definitivamente y determinarán el destino del territorio sobre el que se aplique, el planificador debe acreditar y garantizar la precisa conexión entre los diferentes elementos de ordenación que pudieran solaparse sobre un mismo territorio, tanto en sus vertientes territorial, urbanística y ambiental. De este modo, en función del concreto ámbito de planificación que se encuentre en elaboración, se deberán verificar las posibles vinculaciones existentes en función de los instrumentos o prescripciones normativas que desplegaran efectos sobre el territorio pero, además, analizar las posibles incidencias que se derivaran de la propia consideración general del entorno y que, aunque no procedieran de mandatos directamente exigibles por elementos de ámbito superior, sí pudieran condicionar las decisiones adoptadas por el propio instrumento, en aplicación de la coherencia exigible entre las diferentes

planificaciones que pudieran establecerse sobre un mismo territorio y cuya divergencia, aparte de injustificada, conllevaría la proliferación de situaciones contradictorias que dificultarían (cuando no directamente impedirían) la aplicación práctica de las líneas de actuación pretendidas para el territorio.

Sobre esta cuestión, GÓMEZ MANRESA⁹⁰⁵ sostiene que esta exigible coherencia entre los distintos instrumentos de planificación, fundamentalmente desde un punto de vista de la sostenibilidad ambiental, deriva de la aplicación del propio artículo 45 de la Constitución Española, que exige la conservación del medio ambiente como bien jurídico cuyo disfrute es titular la ciudadanía en general y por el que deben velar tanto los poderes públicos como la sociedad en su conjunto. Como elemento de coordinación esencial en la formulación de instrumentos de planificación, hablando siempre en término medioambientales, la citada autora hace referencia expresa a la necesaria evaluación ambiental de los planes de ordenación territorial y urbanísticos, que como se indicó en su momento, debe servir como medio de verificación de la adaptación de las determinaciones del planeamiento a la sostenibilidad ambiental, tanto en lo referente a la delimitación de los suelos rurales y especialmente protegidos, como en la determinación de las actuaciones proyectadas, incluyendo las precisas referencias a los estudios de alternativas, como salvaguarda de las exigencias legales por la que se precisa el estudio de todas las posibilidades medioambientales y, de este modo, justificar por qué se adopta una solución urbanística determinada.

A esta afirmación debe añadirse la reconocida vinculación que legal y jurisprudencialmente se establece entre los distintos instrumentos de planificación, por la que los formulados en ámbitos de ordenación territorial o sectorial prevalecen sobre los exclusivamente urbanísticos, aparte de la propia vinculación jerárquica que se establece entre los de una misma clase por razón de su ámbito. En base a la aplicación de esta vinculación las determinaciones de los que ostenten una posición subordinada deben reconocer los criterios

⁹⁰⁵ GÓMEZ MANRESA, María Fuensanta (2015, págs. 42-52).

contenidos en los de aplicación preferente, manteniendo sus posiciones en todos los aspectos sobre los que no permitan la introducción de opciones alternativas, salvo en los supuestos en los que esta solución fuera legalmente factible. A modo de ejemplo puede citarse la reciente STS de 18 de octubre de 2018 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 3832/2017. Ponente TOLOSA TRIBIÑO, ECLI: ES:TS:2018:3623), en la que se afirma la interpretación del Alto Tribunal por el que los distintos instrumentos que presentan vinculación entre sí deben mantener una necesaria coherencia en sus determinaciones, aspecto que la propia Sala entiende que no justifica sin más el establecimiento de una relación estricta de carácter exclusiva y meramente jerárquico entre los planes territoriales y los urbanísticos, pero impone el razonamiento por el que, salvo excepciones acreditadas, deba establecerse mediante un criterio “de abajo hacia arriba, y no a la inversa”⁹⁰⁶.

Como reflexión final sobre esta fase de planificación puede indicarse que en realidad nos encontramos ante el estadio nuclear de la composición del instrumento que se esté redactando, debido a que las propuestas de ordenación son los medios concretos y efectivos conforme va a quedar definido el espacio geográfico sobre el que se actúa, y que van a ser plasmados en la distribución territorial que se realice y, en base a ésta, en la atribución de usos y aptitudes urbanísticas que en definitiva se otorguen a cada área territorial concreta, lo que indudablemente presenta una trascendental incidencia en los intereses de los terceros que, por múltiples causas, vayan a verse afectados por las decisiones adoptadas. En lo que respecta a la delimitación del suelo rural y a su diferenciación por tipos o categorías, la fundamentación requiere la acreditación de los motivos por los que se fundamenta su incardinación en esta clase, y principalmente, los criterios por los que se establecen exigencias singulares de protección para algunos supuestos concretos, que deberán conectar con los formulados de forma genérica en la fase de elaboración de las propuestas de ordenación de las que deben ser una aplicación práctica.

⁹⁰⁶ FD 7º *in fine*.

Como se ha apuntado, la ausencia de instrumentos que contengan un diagnóstico territorial con una cierta pormenorización supone una exigencia suplementaria al planificador urbanístico, debido a que en estos casos debe analizar el territorio con una mayor profundidad al carecer de un criterio previo de referencia que identifique de forma vinculante los espacios cuya preservación sea preciso garantizar a través de la ordenación del suelo.

E. Delimitación de tipos de suelos (y de entornos protegidos).

1. Principios de actuación en la identificación de tipos homogéneos de suelo.

Esta quinta fase de la producción planificadora se define de esta forma para enunciar de forma descriptiva su propio contenido material y, en concreto, el que se centra en el objeto fundamental de nuestro trabajo. Con arreglo a esta consideración, en este estadio de la formulación de un instrumento de planificación se deben identificar de forma gráfica los diferentes ámbitos territoriales de suelo que han de quedar conformados, una vez que sobre el terreno se plasman las propuestas de ordenación que se han planteado en la fase anterior. Por lo tanto, si en las fases iniciales se analizó y se formuló un diagnóstico del territorio, buscando determinar su realidad actual, en esta fase se pretende distribuir el suelo en función de cómo debe (o puede) proyectarse hacia el futuro a corto y medio plazo, asumiendo diferentes objetivos en función de las aptitudes que se hayan apreciado para los mismos y de las líneas de actuación planteadas para las estrategias territoriales postuladas.

Conforme a esta premisa, el diferente alcance del instrumento que se formule determinará el tipo de delimitación de suelos que se realice, de tal modo que los instrumentos de ordenación territorial o sectoriales suelen describir esta fase usando términos como “zonificación” u otros similares, en tanto que los instrumentos urbanísticos utilizan el tradicional término de clasificación, al ser el generalmente aceptado por las normativas urbanísticas españolas para la

distribución territorial que realiza el planeamiento de esta naturaleza. Aunque con diferente alcance, la zonificación y clasificación del territorio no dejan de ser procesos de naturaleza similar, en los que se distribuye el ámbito territorial en función de la consideración en los mismos de elementos homogéneos, que estando presentes en el entorno otorgan al territorio un carácter de estructurador y que, por otra parte, lo diferencia del colindante que presenta características o elementos diferentes, aunque en términos generales sea considerado de similar clase o categoría.

Como se ha indicado, la diferenciación de ambos procesos de delimitación territorial puede establecerse en su diferente alcance, puesto que en la ordenación del territorio la zonificación se realiza mediante la referencia a elementos generalizadores, que tienden a definir a grandes rasgos los distintos tipos de suelo existentes, si bien es cierto que en el caso concreto del suelo rural la zonificación presenta caracteres más pormenorizados, incluyendo la identificación de zonas en las que sus circunstancias inherentes precisan una especial protección (espacios naturales, ámbitos agropecuarios destacados, zonas de riesgos declarados, etc.).

En el caso de los instrumentos de ordenación urbanística, la clasificación del suelo presenta perfiles mucho más definidos, debido a que requiere la delimitación integral del territorio, distinguiendo en el mismo los tradicionales tipos de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable (o denominaciones alternativas que se contengan en la normativa aplicable en cada caso) y, dentro de cada uno de ellos, la identificación de los diferentes tipos que suponen el proceso tradicional de “calificación” del suelo, en el que se determinan los concretos usos que pueden autorizarse en los mismos y la forma en que éstos pueden materializarse en el territorio. En el supuesto de los suelos rústicos o no urbanizables, este proceso es el que debe identificar los suelos especialmente protegidos, tanto sea por el reconocimiento de esta consideración derivado de decisiones externas, como por la propia convicción del planificador procedente de los previos procesos de análisis territorial.

Para GARCÍA CODRON, DE MEER LECHA-MARZO y DE LA PUENTE FERNÁNDEZ⁹⁰⁷ las unidades territoriales previamente delimitadas en el espacio geográfico en la fase de análisis, una vez tamizadas por el modelo territorial establecido en la fase de formulación de las propuestas de ordenación, son el núcleo y germen fundamental de la zonificación del ámbito territorial sometido a planificación, debido a que estas unidades homogéneas son las que presentarán elementos, aptitudes y valores homogéneos que precisen de una ordenación (ambiental, territorial o urbanística) de similar naturaleza y proyección. En otras palabras, si el análisis territorial debe ser el punto de partida para la valoración de las unidades territoriales, la propuesta de áreas de ordenación y, en su caso, protección debe ser el resultado de aplicar a las unidades antes delimitadas los criterios de intervención sobre los que se fundamenta la nueva ordenación territorial o urbanística propuesta.

En términos similares, pero referidos específicamente a la zonificación de ámbitos paisajísticos, se expresan ALBISU IRIBE SÁEZ, DE LA RIVA FERNÁNDEZ, GARCÍA, IBARRA BENLLOCH y SESÉ⁹⁰⁸, exponiendo que el proceso de delimitación de estas unidades de paisaje requiere, como etapas previas, junto a la recopilación de información, el análisis, la descripción y la plasmación cartográfica de los diferentes componentes del paisaje. A partir de este punto, se debe abordar el diagnóstico sobre el peso de cada elemento analizado en la estructuración del paisaje a las escalas seleccionadas, con lo que se fijan los criterios a utilizar para la delimitación de las mencionadas unidades de paisaje. Finalmente, se debe realizar la zonificación o delimitación de las diferentes unidades, combinando la cartografía de los elementos seleccionados previamente como criterios.

⁹⁰⁷ GARCÍA CODRON, Juan Carlos; DE MEER LECHA-MARZO, Ángela y DE LA PUENTE FERNÁNDEZ, Leonor (2012, págs. 101-104).

⁹⁰⁸ ALBISU IRIBE SÁEZ, Javier; DE LA RIVA FERNÁNDEZ, Juan Ramón; GARCÍA, Mónica; IBARRA BENLLOCH, Paloma y SESÉ, Pedro (1999, págs. 6-7).

Por su parte, para ROMERO ALOY⁹⁰⁹ el proceso de zonificación se identifica con lo establecido en el artículo 25 del RPU, en el que se distingue, como integrante de la estructura general y orgánica del territorio, la asignación a las diferentes zonas de los distintos usos globales cuya implantación se prevea por el proceso de planificación. Para esta autora, el resultado de esta fase de planificación se plasmará en la distribución espacial del territorio en ámbitos o zonas sobre las que se establece un régimen jurídico similar, de tal modo que cada uno de estos espacios del territorio planificado tendrá una proyección igualmente similar en lo que se refiere a la capacidad para su desarrollo urbanístico, albergar usos concretos o, en general, cualquier estipulación que se prevea en el instrumento de planificación en función de su naturaleza. Esta realidad deriva de la aludida consideración que realiza el planificador sobre el carácter homogéneo que presenta cada ámbito territorial concreto, lo que en términos de suelo rural o no urbanizable puede expresarse en la identificación de unas características semejantes, en función de las cuales el instrumento provee unas mismas determinaciones para su utilización a futuro.

Lo anterior determina que, aparte de la configuración concreta de los distintos regímenes establecidos para cada uno de los distintos tipos de suelo identificados, en esta fase sea fundamental la correcta delimitación geográfica de cada uno de ellos, mediante su correcta formulación principalmente a través de los planos de ordenación, que deben ser los encargados de reflejar de forma indubitada la distribución territorial propuesta por el planificador.

Por lo expuesto, debemos traer a colación en este punto, si quiera en forma breve, algunas consideraciones ya analizadas en este trabajo, pero que contienen una indudable incidencia en esta fase del proceso de planificación:

- En primer lugar, aun a riesgo de parecer excesivamente reiterativos, debemos volver a apuntar la necesidad de justificar la actuación administrativa en la planificación, debido a que si en las fases anteriores esta necesidad es

⁹⁰⁹ ROMERO ALOY, María Jesús (2011).

exigible, no lo es menos en la que determina de forma específica los usos, aptitudes y/o limitaciones a las que estará sometido un suelo concreto en función de la zona o categoría en la que se ubique.

Esta exigencia se extiende a todo tipo de suelo, pero presenta perfiles más nítidos en los supuestos en los que un suelo en concreto se distingue de los colindantes, tanto sea de forma, en principio, favorable a los intereses de sus titulares (como es el caso de que un suelo concreto se incluya en un ámbito de suelo urbanizable), como en los casos en los que la singularidad deriva de su inclusión en zonas especialmente protegidas, lo que, como más adelante se analizará con detalle, indefectiblemente va a conllevar una restricción de los usos autorizables sobre los mismos.

Como sobre este punto indica GÓMEZ MANRESA⁹¹⁰ la jurisprudencia ha ido perfilando esta exigencia de justificación de la labor planificadora de la Administración, como medio para evitar la arbitrariedad en la adopción de decisiones basadas en la discrecionalidad que supone la formulación de un instrumento de esta naturaleza, y ello supone la necesidad de que en el proceso de adopción de los criterios de ordenación territorial queden debidamente explicados los motivos que fundamentan cada una de las decisiones adoptadas, desde el punto de vista de la racionalidad, que debe establecer una línea de actuación coherente de las decisiones sobre clasificación de suelo y los postulados incluidos en la Memoria del propio instrumento, como expresamente exigen las STS de 18 de julio de 2013, 23 de julio de 2013 y 15 de noviembre de 2013, citadas por la propia autora.

- En segundo lugar, el planificador en esta fase debe advertir todos los condicionantes (externos e internos), apreciados sobre el territorio sobre el que trabaja y que han de suponer los elementos fijos en la consideración de la delimitación territorial del entorno. En concreto, en esta fase, al plasmar las propuestas de ordenación sobre los distintos ámbitos territoriales, se deben

⁹¹⁰ *Op. cit.* (2015, págs. 59-79).

delimitar de forma exacta los contornos a los que afecta cada propuesta concreta, de tal modo que, sin remedio, deben establecerse líneas divisorias entre las diferentes zonas resultantes.

Esta división fáctica del territorio, inexcusable en todo proceso planificador, conlleva la necesidad de adoptar decisiones sobre aspectos materiales del propio ámbito geográfico sobre el que se trabaja, de tal modo deben establecer diferencias de tratamiento territorial o urbanístico efectivas entre terrenos colindantes, lo que evidentemente reclama una nueva invocación a la necesidad de justificar suficientemente las decisiones adoptadas y, en concreto, evidenciar un criterio de racionalidad en su determinación, sin que lógicamente esto suponga negar la discrecionalidad que requiere todo proceso de planificación.

- En tercer lugar, en el supuesto específico del suelo rústico o no urbanizable, cabe destacar que la consideración anterior puede analizarse desde puntos de vista diferenciados, como es el de la propia delimitación del suelo no destinado a un futuro desarrollo urbanístico, cuestión que estará compuesta por varios supuestos y condicionantes que vendrán a converger en la realidad física resultante⁹¹¹, determinada por el conjunto de suelo excluido de todo proceso urbanizador.

Pero, en concreto, desde la consideración del suelo que ha de ser sometido a una especial protección, en la categorización del suelo que se ha de realizar en esta fase el planificador deberá, por un lado, atender específicamente a los condicionantes impuestos por la normativa o por otros instrumentos aplicables sobre el territorio y, por otro lado, delimitar espacialmente los supuestos de protección que de forma autónoma va a considerar en el ámbito de planificación, lo que determina la aplicación práctica de todos los elementos y

⁹¹¹ Como se ha analizado anteriormente, la delimitación del suelo no urbanizable puede venir hoy en día motivada por ámbitos expresamente excluidos de todo proceso urbanizador, como de la consideración residual que actualmente se predica de este suelo por las diferentes normativas aplicables. De este modo, la unión del resultado de la aplicación de ambos criterios determinará finalmente el conjunto de suelo no urbanizable de un territorio concreto.

criterios de consideración que hemos analizado anteriormente (el carácter reglado del suelo protegido, el principio de no regresión, su consideración tuitiva, etc.). En este sentido, el artículo 27 del RPU añade que en los distintos tipos y categorías de suelo la planificación deberá establecer los criterios y señalar los presupuestos de hecho con arreglo a los cuales puedan delimitarse, en su caso, zonas y conjuntos para someterlos a la especial legislación protectora por razón de la materia. Asimismo, podrá completar esa legislación con las normas que el propio instrumento estime necesarias para la protección del medio ambiente urbano o rural, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, sin que tales normas puedan contradecir o modificar las de carácter especial o sectorial, aplicables a cada ámbito.

En este sentido se expresa la STS de 19 de septiembre de 2013 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 3193/2011. Ponente SUAY RINCÓN, EDJ 2013/186297), que asumiendo lo dispuesto por la del propio Alto Tribunal de 20 de febrero de 2007, manifiesta que el planificador al tiempo de clasificar el suelo no se encuentra ante el dilema de clasificar la zona como suelo no urbanizable protegido o suelo urbanizable ordinario o común, sino que no existe elección alguna porque si concurren los valores paisajísticos forzosamente ha de clasificarse el suelo afectado como no urbanizable de especial protección. La Sala declara que las normas jurídicas que regulan esa clase de suelo no pueden interpretarse en el sentido de que el planificador disponga de una opción entre dos decisiones igualmente justas cuando se enfrenta a esa cuestión de clasificar un suelo, o no, como no urbanizable protegido, sino en el sentido de que tal clasificación es obligada y reglada, tanto si el suelo de que se trata está incluido en el ámbito de aplicación de normas o legislación específica que lo sometan a un régimen de protección incompatible con su transformación urbanística, como si, pese a no estarlo, concurren en él, y con el grado de intensidad requerido, los valores a los que se refiere la normativa aplicable.

Esta reflexión puede sintetizarse en la exigencia para el planificador, a la hora de plasmar en la realidad física las propuestas de ordenación y el resto de condicionantes que van a configurar el instrumento de planeamiento, de verificar la adecuación de las mismas a los concretos ámbitos territoriales incluidos en el ámbito de planificación, debido a que es en esta fase en la que las líneas de actuación proyectadas sobre el territorio se aplican de forma efectiva sobre los espacios superficiales diferenciados (aunque sea en fase meramente de expectativa).

Evidentemente, la vinculación para el planificador será tanto más acusada en función del ámbito sobre el que se realice el instrumento en el que se trabaja, lo que como también se ha apuntado anteriormente, supone que en el caso de la ordenación urbanística sus determinaciones vendrán bastante mediatizadas en el caso de que exista una previa ordenación territorial que haya zonificado el mismo espacio geográfico, posicionamientos sobre los que normalmente el planificador urbanístico solo podrá añadir consideraciones adicionales.

2. Ejemplos de zonificación en los instrumentos de ordenación territorial.

Entrando a considerar la aplicación práctica de esta fase de planificación, para poder estudiar este proceso de forma integrada debemos partir analizando la zonificación realizada por los instrumentos de ordenación territorial, para posteriormente poder contrastar su aplicación con la realizada por los instrumentos de naturaleza urbanística. De este modo, si atendemos en primer lugar al POTLOH vemos como tras apuntar los criterios de protección de los entornos rurales de su ámbito, el plan incluye una zonificación basada en los objetivos incluidos en los mismos (salvaguarda del proceso urbanizador de espacios naturales y paisajísticos de mayor interés, establecimiento de espacios libres para evitar desarrollos urbanos continuos en el frente costero y potenciar el uso recreativo de los espacios naturales). Esta zonificación distingue dos ámbitos diferenciadas, como son las denominadas “zonas a

proteger por sus valores naturales, paisajísticos o territoriales” y las “zonas de interés territorial”, definidas éstas últimas por el propio plan. Entre las primeras el POTLOH incluye a los espacios naturales protegidos, los montes públicos, las vías pecuarias, el dominio público por naturaleza y los lugares de importancia comunitaria (LIC), por lo que podemos afirmar que esta zonificación incluye a los espacios que deben obtener una especial protección por determinación singular e independiente de la ordenación territorial que se contiene en el plan.

En segundo lugar, en las zonas de interés territorial se incluyen los espacios de valor natural identificados en el plano de ordenación de usos que se incluye el propio plan, las vertientes del Guadiana, los hitos forestales, los cabezos y puntos geomorfológicos de interés ambiental y, finalmente los paisajes de pinares. Por lo tanto, conforme indica el propio texto del POTLOH, son estos ámbitos territoriales los que se delimitan como suelos a proteger por determinación expresa del plan y se identifican en la planimetría que se incluye en el propio instrumento. Con esta configuración del suelo protegido por el propio plan, se responde de forma expresa a las propuestas de ordenación que específicamente hacían referencia a la exigencia de protección de cuencas visuales y paisajes característicos, hitos forestales no incluidos en espacios naturales pero en los que se aprecian valores ambientales destacables, puntos geográficos de configuración singular y, finalmente, la adecuación del frente litoral en zonas de protección y esponjamiento (fig. 1).

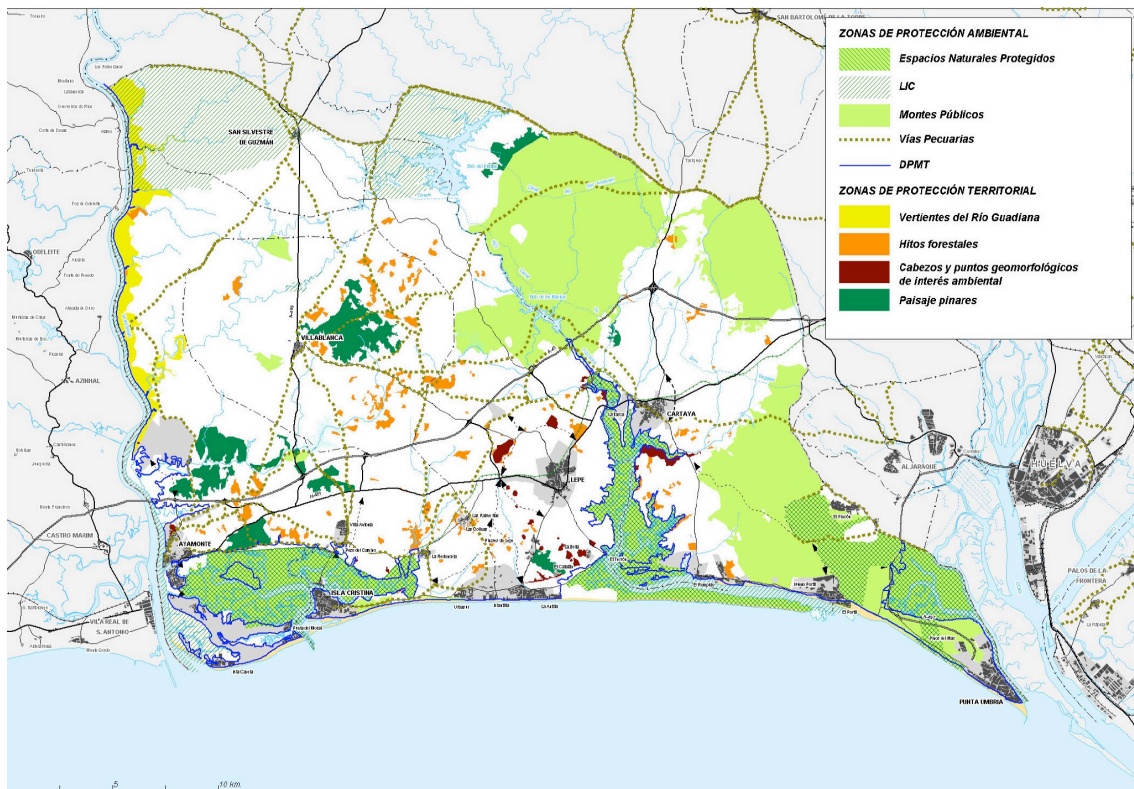


Fig. 1. Zonificación del POTLOH.

Las implicaciones de esta zonificación se recogen en el documento normativo del plan, en cuyo artículo 55 se dispone que los Planes Generales de Ordenación Urbanística deberán clasificar como suelos no urbanizables de especial protección las zonas de protección ambiental que se establecen de acuerdo con la delimitación establecida en el plano de ordenación de usos. A su vez, se establece que la protección de los recursos naturales en los espacios incluidos en las zonas de protección ambiental se llevará a cabo de acuerdo con los instrumentos de planificación y determinaciones derivadas de la normativa ambiental que le sea de aplicación y, finalmente, que la modificación de los límites de los espacios incluidos en las zonas de protección ambiental por sus respectivas normativas sectoriales supondrá un ajuste del propio plan, sin que ello implique su modificación. Esto supone que, en la práctica, el planificador territorial asume de forma incondicionada las consideraciones externas relativas a los ámbitos de especial protección, no solo en lo relativo a los derivados de normativa específica, sino también los

procedentes de los instrumentos de planificación sectorial que les fueran de aplicación, lo que conlleva una apuesta decidida por la efectiva coordinación entre los diferentes planeamientos aplicables.

En parecidos términos, el artículo 57 del documento normativo del POTLOH establece la exigencia de que los instrumentos de planificación general clasifiquen como suelo no urbanizable de especial protección (por planificación territorial), los terrenos incluidos dentro de las zonas de interés territorial, igualmente conforme se contienen en la planimetría de ordenación de usos.

En ambos casos, el documento normativo incluye una serie de determinaciones (principalmente limitaciones) sobre los usos que podrán ser autorizados por los instrumentos de planificación urbanística en estos suelos, con lo que puede concluirse que este plan presenta un alto grado de vinculación para los planificadores urbanísticos que, sobre los términos municipales incluidos dentro de su ámbito, vayan a determinar las aptitudes de los suelos localizados en alguna de las zonas que se identifican en el POTLOH. Por otra parte, el plan no hace referencia expresa en este apartado al resto de suelo no urbanizable, por lo que debemos entender que le otorga la condición de suelo rural residual, sobre el que el planificador urbanístico deberá configurar expresamente su régimen jurídico aplicable como suelo común de cada ámbito a considerar.

Siguiendo la línea de exposición que se apuntado anteriormente, podemos hacer referencia a la zonificación incluida dentro del POTAD, que refleja de forma muy gráfica la diferente tipología de suelos protegidos que identifica en su ámbito. En este caso, ya la propia propuesta de ordenación incluye la zonificación territorial en la que va a quedar encuadrado el suelo rural del ámbito de Doñana, distinguiendo entre tres zonas básicas denominadas A, B y C. La zona A incluye los espacios naturales protegidos y las zonas forestales colindantes, la B los territorios agrícolas cuya posición en relación con los anteriores espacios naturales, según el propio plan, les coloca en posición de

riesgo y la zona C, en la que el plan no identifica unos valores naturales especialmente considerables.

Al igual que en el ejemplo anterior, el POTAD establece las determinaciones concretas de cada zona en el documento normativo que incorpora, incluyendo su artículo 44 la delimitación específica de cada una de las zonas identificadas. En el caso de la zona A, el plan incluye a los espacios naturales protegidos, los demás espacios de uso forestal y las zonas de dominio público por naturaleza, con lo que podemos apreciar que en esta zona se localizan los elementos naturales definidos por normativa o planificación sectorial asumida. En la zona B se incluyen los terrenos de uso agrícola localizados en los espacios intersticiales⁹¹² de la zona A, conteniendo limitaciones específicas a las transformaciones de los usos existentes en los mismos. Finalmente, la zona C se identifica con el resto de suelo no urbanizable existente en el ámbito de aplicación del plan. Por lo tanto, debemos asociar la zona B con el suelo al que el planificador atribuye expresamente la condición de especialmente protegido, reservando al C la condición de suelo general común del entorno (fig. 2).

En este caso y a diferencia de lo que hemos visto que sucede en el POTLOH, el plan no se esfuerza en apuntar un régimen jurídico concreto para las zonas de especial protección⁹¹³, dado que se limita a indicar que los suelos incluidos en las zonas A y B deben ser considerados urbanísticamente como suelos no urbanizables protegidos. Sin embargo, en su artículo 47 se recoge con mayor amplitud el régimen atribuido a la zona C, en la que se imponen las limitaciones generales a la transformación de usos impuestas por la normativa urbanística aplicable, con lo que de facto se está reconociendo expresamente la

⁹¹² Según la RAE, el vocablo intersticial hace referencia a la “hendidura o espacio, por lo común pequeño, que media entre dos cuerpos o entre dos partes de un mismo cuerpo”. Con arreglo a esta definición, debemos entender que el POTAD pretende proteger los terrenos de uso agrícola que han invadido los espacios existentes entre los espacios naturales y las zonas forestales que los circundan, con el objeto de evitar la alteración del estado natural de estos terrenos, aunque se mantenga el uso agrario al que vienen siendo destinados.

⁹¹³ Salvo en lo que respecta a las denominadas en Andalucía “actuaciones de interés público” (usos no vinculados al régimen tradicional del suelo no urbanizable, pero que pueden ser autorizados en determinadas circunstancias), que el plan excluye totalmente en la zona A y que en la B restringe a usos no logísticos ni industriales.

consideración de suelo rural común del ámbito para los suelos incluidos en esta zona⁹¹⁴.

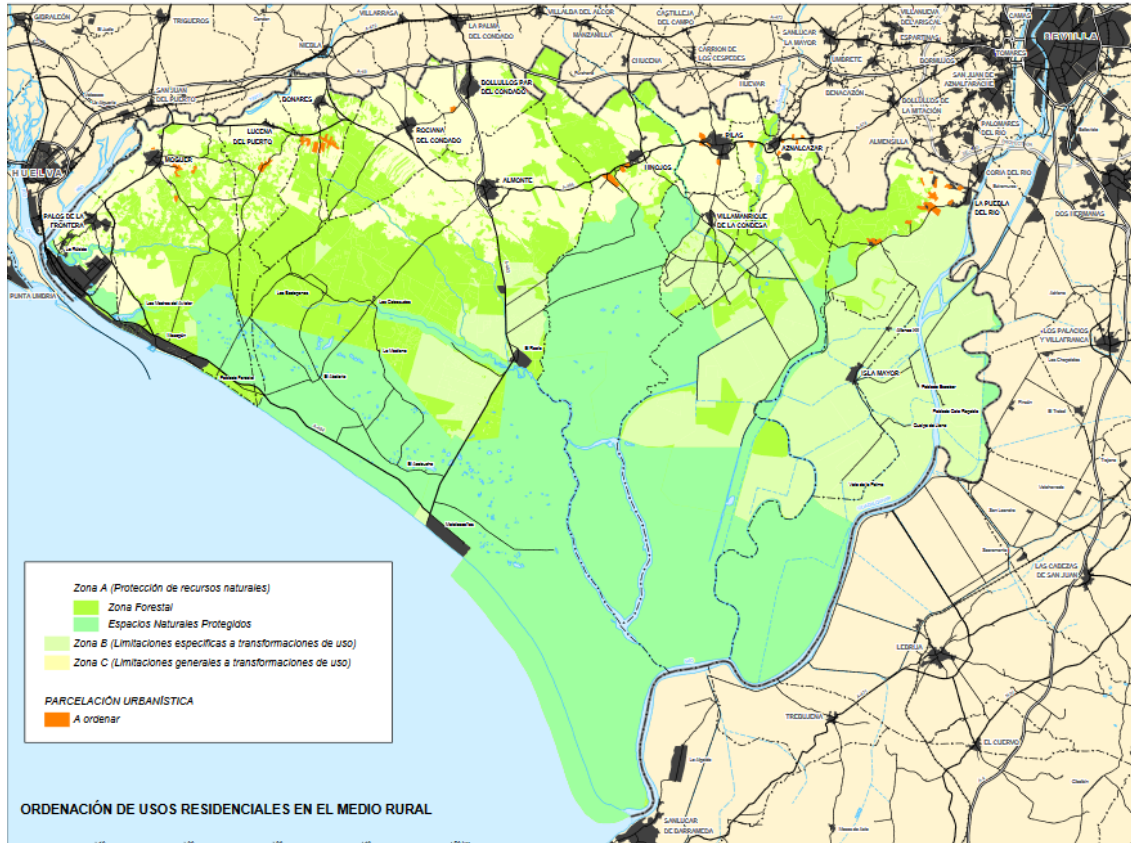


Fig. 2. Zonificación del POTAD.

No obstante lo anterior, en defensa de la regulación contenida en el POTAD cabe añadir que gran parte de su ámbito se encuentra incluido dentro de figuras de protección sectoriales, en su condición de espacios naturales y Red Natura 2000, lo que dispensa en cierta medida de establecer vinculaciones específicas a la planificación urbanística de los municipios incluidos en su zona de influencia. En todo caso, el plan se cuida de asegurar la integridad de cada

⁹¹⁴ No obstante, el artículo 47.2 incluye una limitación específica para las zonas forestales que se incluyan dentro de la zona C (lo que el plan achaca a razones de escala gráfica), y que suponen específicamente la imposibilidad de proponer sobre ellas ninguna transformación de usos cuando sean superiores a una hectárea o supongan un frente lineal de longitud superior a 200 metros o, en otro caso, cuando se encuentren en zonas como líneas divisorias de aguas y de cierre visual, escarpes topográficos con pendientes superiores al 20 % o riberas fluviales. De forma evidente, la concurrencia de estas circunstancias deberá ser determinada por el planificador urbanístico correspondiente, que en cada caso deberá configurar la forma de protección de estos espacios forestales.

una de las zonas delimitadas estableciendo una restricción genérica a la transformación de los usos actualmente localizados en cada una de ellas, disponiendo a su vez que toda área territorial que en el futuro pase a formar parte de la categoría de espacio natural se integrará de forma automática en la zona A, junto con las que pasen a formar parte del uso forestal, solo habilitando para el caso contrario, cambio de un terreno de la zona A a la zona C, a las previamente desafectadas por la Administración competente como zonas forestales (art. 48).

En el caso concreto de la zona B, o de especial protección por determinación del propio plan, se establece la posibilidad de que en el mismo se localicen usos no directamente vinculados con el uso agrícola al que se encuentran destinados los terrenos, incluyendo limitaciones como las que se contienen para la instalación de alojamientos turísticos en su ámbito⁹¹⁵.

En lo que respecta al POTCG que venimos igualmente analizando, los objetivos de protección del que denomina como “patrimonio territorial” de su ámbito se desarrollan a través de la zonificación que establece, distinguiendo entre zonas de protección ambiental y zonas de protección territorial, tomando en este punto la misma nomenclatura que el POTLOH.

Conforme a esta división, en la primera categoría el plan incluye a los terrenos pertenecientes al dominio público natural y las zonas con valores ambientales reconocidas por la normativa sectorial aplicable. De este modo, el POTGC ubica en esta clase de suelos los que deben ser objeto de protección de forma obligada para su redactor, incluyendo en su artículo 73.2.a) la declaración expresa de que tanto su delimitación como su protección es la otorgada por las normas o instrumentos que los hayan declarado, sin que la ordenación del plan introduzca modificación alguna.

⁹¹⁵ En concreto, el artículo 64 del documento normativo del POTAD establece una limitación global de 2000 plazas de alojamientos turísticos en toda la superficie incluida como suelo de zona B de su ámbito, si bien cada instalación no podrá superar las 200 plazas de alojamiento y mantener una distancia mínima de 5 km. entre cada una de ellas y de 2 km. con los núcleos de población existentes.

En concreto, el plan incluye dentro de esta categoría de suelos a los espacios naturales protegidos, los incluidos dentro de la Red Natura 2000, los montes de dominio público, las vías pecuarias y el dominio público marítimo-terrestre e hidráulico.

Al contrario de lo anterior, los terrenos incluidos en las zonas de protección territorial son los delimitados por el propio POTGC, justificando su incorporación a esta categoría en los valores singulares, ambientales, paisajísticos, culturales o agrarios que se hubieran identificado en los mismos, así como en la función equilibradora del territorio que se les reconozca. En otro caso, también puede basarse su inclusión en la existencia de riesgos naturales declarados sobre los mismos. En esta categoría el plan incluye a las denominadas zonas de interés territorial, las divisiones visuales, los hitos paisajísticos y, finalmente, los humedales (fig. 3).

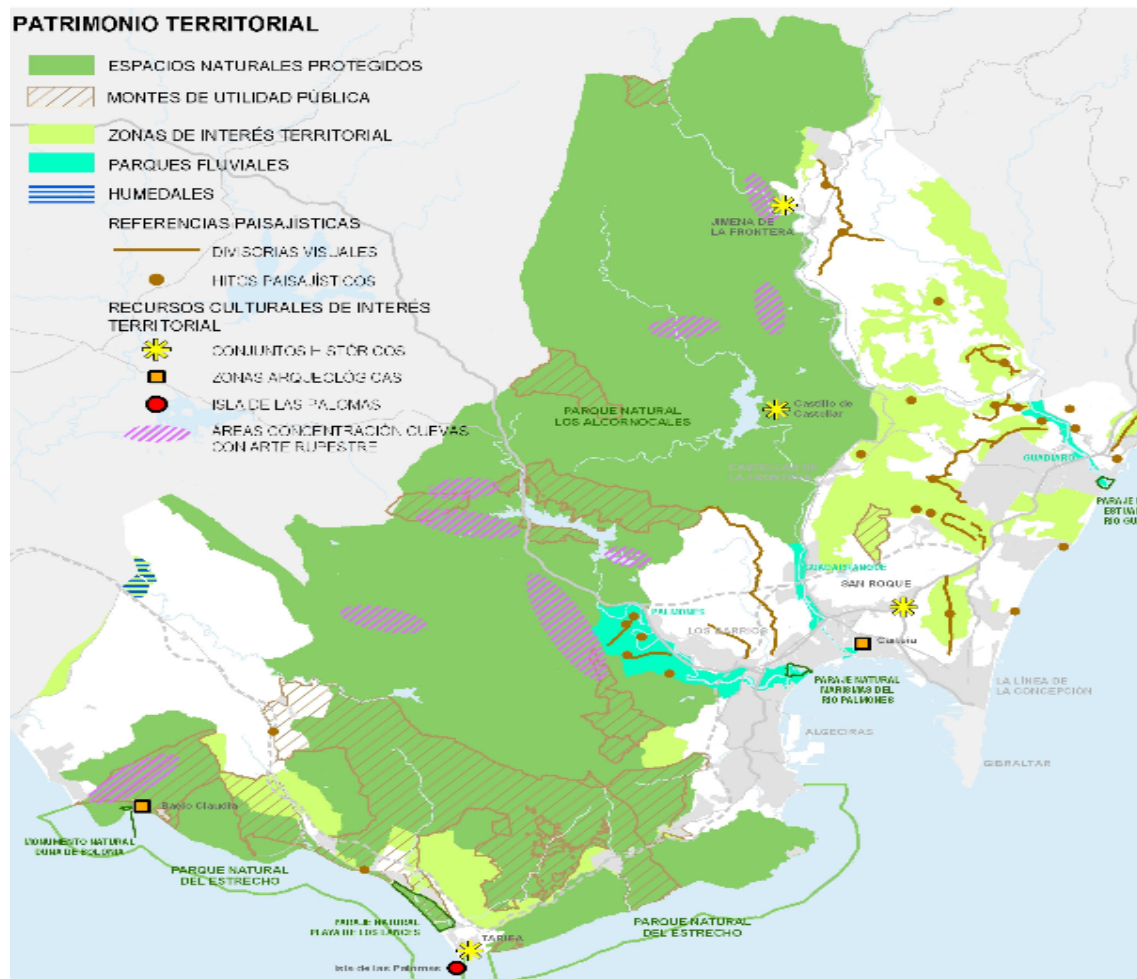


Fig. 3. Zonificación del POTGC.

En este caso, la regulación del régimen de protección establecido para las zonas protegidas que incluye el plan es más extensa que en los supuestos antes analizados, incluyendo una serie de medidas vinculantes para los planes urbanísticos de su ámbito territorial. Esta regulación alcanza incluso a las zonas de protección ambiental, aunque partiendo del reconocimiento y sumisión expresa a la normativa sectorial aplicable en cada caso, que en el supuesto de los espacios naturales declarados se dispone expresamente (art. 74.3 del documento normativo del plan). Para el resto de espacios incluidos en las zonas de protección ambiental, el documento normativo del plan incluye una serie de disposiciones de diverso alcance, tendentes a garantizar que los

planes urbanísticos continúen en la senda proteccionista hacia la que tiende la ordenación territorial⁹¹⁶.

Como no podría ser de otro modo, la regulación más pormenorizada en relación con el régimen de protección es la que el documento normativo del plan contiene para las zonas de protección territorial, comenzando por la propia declaración que se contiene en su artículo 75, por la que obliga a que los suelos incluidos en estas zonas sean considerados urbanísticamente como suelos especialmente protegidos por planificación territorial, salvo en los casos en los que puedan identificarse como sistemas generales de espacios libres en ámbitos de suelos no urbanizables⁹¹⁷. A partir de esta premisa, el plan establece una serie de criterios y condicionantes establecidos como vinculantes para el planeamiento urbanístico, enunciados en función del tipo de zona de protección territorial:

- a) En cuanto a las denominadas “zonas de interés territorial”, establece el plan que solo podrán albergar actividades agrícolas, ganaderas, de ocio y recreo y hosteleras, siempre que se encuadren en instalaciones adaptadas a las características naturales y rurales del territorio, para lo que el plan exige expresamente su adecuación paisajística.
- b) En las denominadas “divisiones visuales”, se excluye la construcción de todo tipo de edificación a excepción de las vinculadas a los usos expresamente autorizados (agrarios, naturalísticos, forestales y recreativos). Estas zonas deberán ser objeto de ajuste en su delimitación por los planes urbanísticos, sin que ello suponga la alteración del plan de ordenación.

⁹¹⁶ A modo de ejemplo, para los lugares incluidos dentro de la Red Natura 2000 pero que no hayan sido declarados como espacios naturales protegidos, el plan dispone que solo se autorizarán los planes o proyectos que, siendo coherentes con las determinaciones de sus planes o instrumentos de gestión y tras la evaluación de su repercusión sobre la propia Red Natura 2000, se determine su no afección a los hábitats naturales y las especies que motivaron su designación (art. 74.4).

⁹¹⁷ A excepción de los terrenos colindantes con los suelos urbanos existentes y que, de forma justificada, se clasifiquen conforme a los criterios del propio plan urbanístico y, en todo caso, no incluyendo los elementos enumerados expresamente por el POTCG.

- c) En los hitos paisajísticos, definidos en el plano de ordenación de usos y protección de recursos, no se permitirá la construcción de edificaciones salvo las destinadas a los usos autorizados en su ámbito. En todo caso, los planes de ordenación urbanística deberán delimitar una superficie de protección del hito correspondiente a la zona comprendida en una diferencia de cota de, al menos, 20 metros medidos desde su vértice. La cota de las cumbreras de las edificaciones construidas fuera de esta zona no podrá rebasar, en un radio de 100 metros, la cota inferior de la zona protegida.
- d) Finalmente, en lo que respecta a los humedales, se dispone la no autorización en su ámbito de viviendas vinculadas a los usos agrarios y, en todo caso, solo se permitirán los usos de esta naturaleza y los naturalísticos vinculados con su nivel de protección.

A lo anterior se puede añadir una referencia a los suelos sobre los que se identifiquen riesgos naturales (declarados o como medida precautoria), sobre los que el POTGC dispone que sean los instrumentos de planeamiento urbanístico los que zonifiquen cada término municipal en función del tipo y peligrosidad de los riesgos apreciados, adoptando igualmente las soluciones urbanísticas que se entiendan procedentes conforme a las características físicas del medio en el que se implanten. En concreto, el plan exige la adopción de medidas de protección territorial sobre el riesgo de inundación, estableciendo zonas cautelares hasta el momento en el que se realicen los correspondientes estudios hidráulicos de detalle. Estas zonas cautelares serán consideradas, en todo caso, suelos no urbanizables de especial protección o sistemas generales de espacios libres.

En resumen, el POTCG realiza un estimable esfuerzo protector de su ámbito territorial, partiendo de la presencia en su entorno de una gran masa de espacios naturales protegidos, a lo que el planificador adiciona los elementos

que el diagnóstico territorial ha determinado como susceptibles de una protección singular, en la búsqueda de una preservación integral de los elementos naturales de todo el entorno del Campo de Gibraltar. En concreto, es destacable la sistemática regulación que realiza de los usos autorizables en los suelos protegidos por el propio instrumento de ordenación territorial, estableciendo una suerte de mínimo común denominador para todos los posteriores desarrollos urbanísticos de su ámbito de aplicación, con el evidente objetivo de estandarizar los usos que se entiendan autorizables sobre los suelos previamente discriminados en función de sus especiales condiciones de vulnerabilidad a las posibles afecciones derivadas de los considerados como no autorizables.

3. Ejemplos de clasificación de suelo en los instrumentos de ordenación urbanística.

Analizada en su vertiente práctica la zonificación realizada por los instrumentos de ordenación territorial, es preciso analizar ahora la forma en la que realizan la división territorial los instrumentos de ordenación urbanística, para lo que vamos a hacer referencia a los ejemplos que venimos tomando en consideración en este trabajo.

a. Distribución del suelo en instrumentos de planificación urbanística de grandes núcleos de población.

Comenzando por la distribución de las clases de suelo definidas en el vigente PGOU de Sevilla, se identifican las siguientes categorías:

- Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica, en la que se incluyen los terrenos que tienen la condición de bienes de dominio público natural o estén sujetos a limitaciones o servidumbres

por razón de éstos, los sujetos a algún régimen de protección por normativa sectorial.

- Suelo no urbanizable de especial protección por planificación territorial o urbanística, formado por los terrenos cuyo régimen específico se asigna por el propio plan o por instrumentos de ordenación del territorio, en ambos casos en función de sus valores específicos.
- Suelo no urbanizable de preservación del carácter natural o rural, que comprende el resto de suelo no urbanizable, definido expresamente como el suelo que sin presentar especiales valores naturales, debe mantener su destino primordial agropecuario, por ser inadecuado para un desarrollo urbano, al tiempo que cumplen una función equilibradora del sistema territorial por sus valores (actuales o potenciales) agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos o análogos, por contribuir a la protección de la integridad y funcionalidad de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos de interés público, presentar riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, la existencia de riesgos de accidentes mayores derivados de actividades y usos artificiales del suelo o por la simple presencia de usos que medioambientalmente sean incompatibles con los usos a los que otorga soporte la urbanización, o finalmente, por resultar improcedente su transformación, teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del municipio de Sevilla.

De los términos con los que el planeamiento sevillano describe al suelo no urbanizable podemos concluir que su tratamiento restringe los ámbitos de suelo especialmente protegido, aun asumiendo las vinculaciones procedentes de la normativa sectorial, declaraciones administrativas y de los instrumentos territoriales que incluyeran ámbitos de especial protección. Esta afirmación se sostiene sobre la base de la propia definición del suelo protegido por planificación urbanística y su contraste con la amplitud con la que se define

el suelo rural común, donde podemos apreciar que muchos de los supuestos sobre los que pueden establecerse condiciones para la especial protección de un territorio (usos tradicionales, riesgos naturales o tecnológicos o protección de infraestructuras), se encuadran directamente en los espacios residuales de suelo no urbanizable común, reduciendo el espectro de suelos rurales protegidos directamente por el planeamiento a los terrenos en los que se aprecien valores ambientales o patrimoniales destacables.

Analizada la realidad de la distribución del suelo no urbanizable sobre su distribución espacial en el término municipal de Sevilla en su conjunto, se percibe que el planificador cuenta con un espacio muy restringido en relación con las áreas urbanas de la capital andaluza, por lo que parece que ha optado por proteger específicamente los ámbitos muy sensibles ambientalmente, sin añadir elementos adicionales que, ante esta coyuntura, pueden presentar menos interés de preservación que en otros términos cuya incidencia puede ser mucho más acusada (fig. 4).

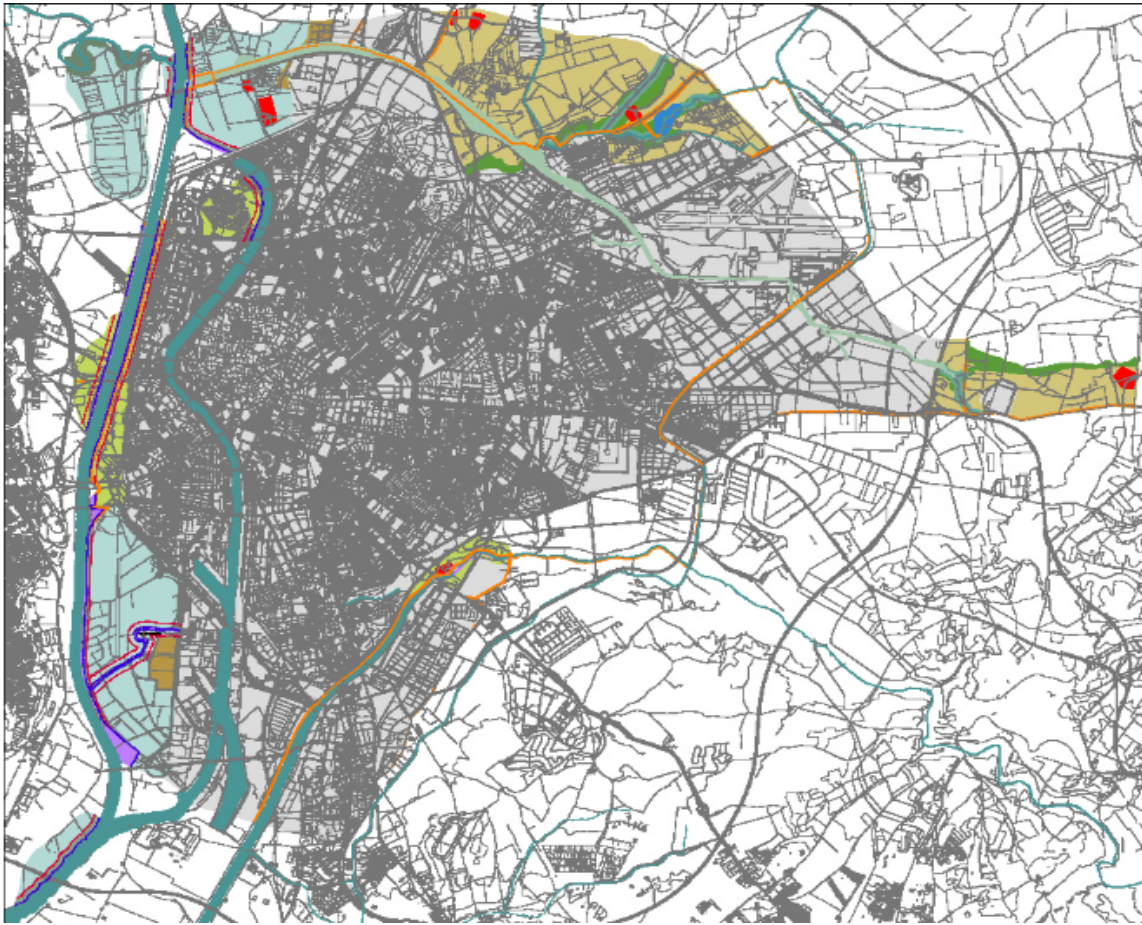


Fig. 4. Distribución del suelo no urbanizable en el PGOU de Sevilla.

Por lo que respecta al PGOU de Málaga, expresamente señala que en la labor de identificación de los terrenos no urbanizables se han tenido presente las conclusiones del estudio del medio físico y de impacto ambiental, destacando por un lado la presencia de importantes elementos naturales en el término municipal, cuya preservación debe garantizarse al ser portadores de valores naturales, ambientales, territoriales y paisajísticos, así como por su función de preservación de riesgos naturales; y, por otro lado, la necesidad de preservar terrenos destinados a usos agropecuarios de importante entidad en la actividad productiva del término municipal. Aparte de estos criterios, el plan determina la asignación de la clasificación de no urbanizable a los suelos pertenecientes al dominio público natural, que determinen la salvaguarda de la integridad y funcionalidad de las infraestructuras, que aseguren el mantenimiento de las funciones naturales y de vertebración territorial de determinados terrenos

rurales o, finalmente, se estimen inadecuados para el desarrollo urbanístico atendiendo a motivos relacionados con localizaciones incoherentes con la ordenación estructural, por las directrices establecidas en la planificación territorial, por la presencia de riesgos naturales y tecnológicos o por razones de sostenibilidad y racionalidad en la utilización de los recursos naturales.

En base a estos criterios, el vigente planeamiento malagueño formula un planteamiento que a primera vista pudiera considerarse como muy “radical” y contundente, al considerar el suelo como recurso natural no renovable de primer orden y, en base a ello, rechazar cualquier intento de clasificar nuevo suelo como urbanizable, entendiendo injustificado todo nuevo proceso de transformación. Esta postura, que con arreglo a la normativa urbanística andaluza actual pudiera adoptarse con cualquiera de las categorías de suelo no urbanizable previstas, se reafirma con la delimitación de solo dos tipos de suelo no urbanizable en el término de Málaga, la relativa al suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica, que incluye tanto los terrenos de dominio público natural como los suelos que están sujetos a algún régimen de protección por la correspondiente legislación administrativa, y el suelo no urbanizable de especial protección por planificación territorial y urbanística, que incluye los terrenos que son merecedores de algún régimen de protección asignado por el propio PGOU o, en su caso, por el Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Málaga. De forma expresa el documento excluye la identificación de suelo rural común dentro del término municipal.

Como puede apreciarse, el planificador malagueño asume una postura aparentemente contraria a la del planeamiento general sevillano antes analizado, al estimar la incidencia del núcleo urbano de la capital de la Costa del Sol como un acicate para preservar el suelo rural del entorno y conservar sus condiciones naturales (fig. 5). Es destacable como también a diferencia del plan sevillano, los suelos agrarios y los que contengan riesgos acreditados se consideran específicamente como suelos sujetos a especial protección,

conforme a la posibilidad que establece la vigente normativa andaluza al no exigir este reconocimiento, pero al mismo tiempo, aceptar las consideraciones en este sentido. Con ello se adopta un criterio diferente del analizado anteriormente, que deriva del propio análisis territorial realizado para el propio PGOU, que califica a Málaga como una ciudad que no ha renunciado a acoger en su término a sistemas agrarios y forestales productivos, que tiene la obligación de reunir el actual conglomerado urbano y dotarlo de una continuidad planificada, todo ello conforme al principio de sostenibilidad para construir un sistema armonizado de espacios urbanos y rurales.

Este objetivo se proyecta en la planificación malagueña mediante el aseguramiento de la corona de suelo protegido que envuelve al área urbana de la ciudad, que forma un entramado uniforme con la salvedad de algunos espacios diseminados cuya ampliación queda totalmente vedada, todo ello con la intención nada oculta de preservar la entidad del suelo rural malagueño, definido en todos sus ámbitos como especialmente protegido por propia voluntad del plan.

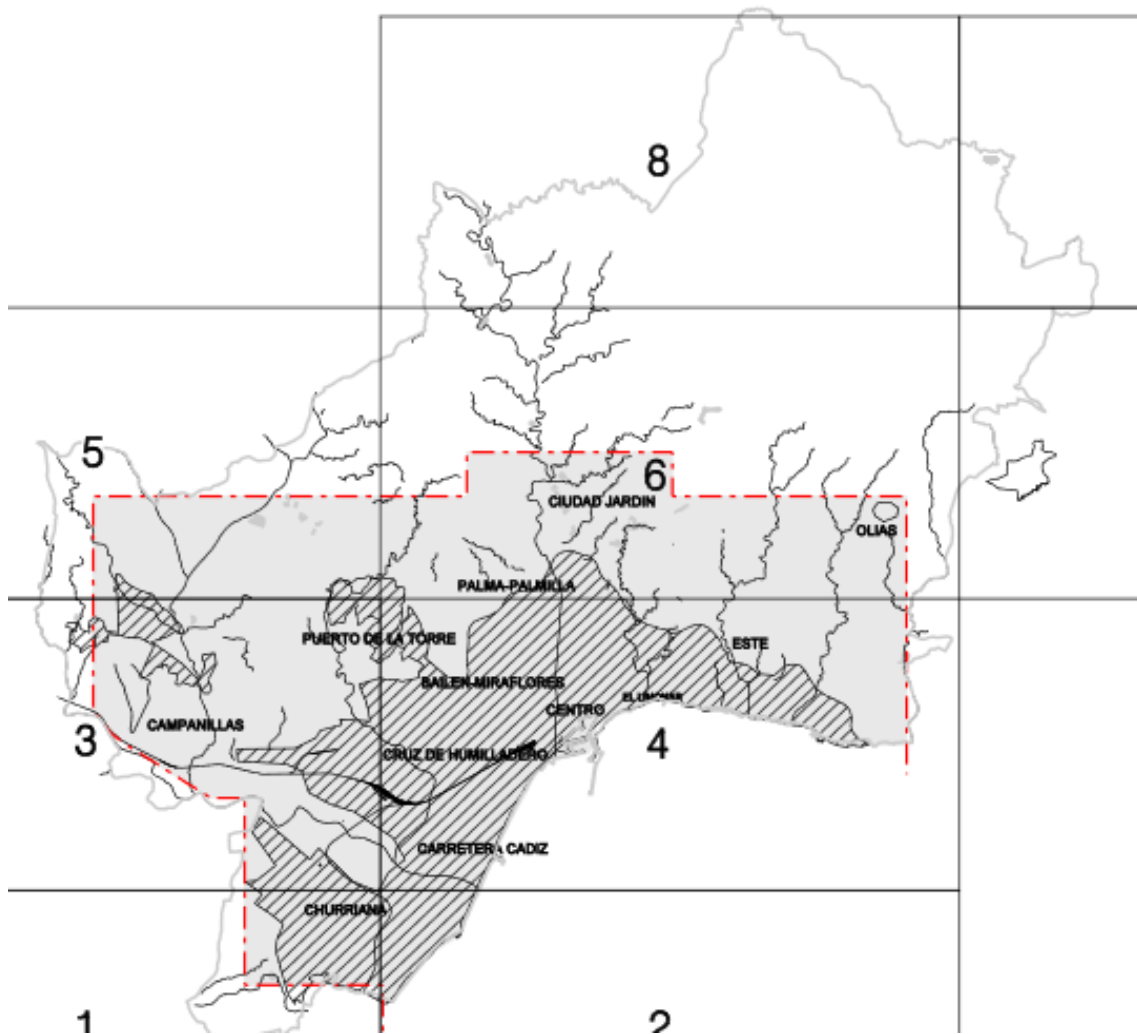


Fig. 5. Distribución espacial del suelo no urbanizable protegido en el término municipal de Málaga.

El caso de Córdoba es destacable debido a que, como se ha apuntado anteriormente, aúna el término municipal más extenso de Andalucía (1.253,80 Km²) junto con el tercer núcleo urbano en población de la Comunidad Autónoma, por lo que en su proceso de planificación podemos apreciar la necesidad de adaptar las necesidades de un entorno urbano de estas características junto con la exigible preservación del suelo rural y sus enclaves más sensibles ambientalmente.

Analizando la distribución espacial de la clasificación del suelo del planeamiento vigente, se puede apreciar su localización envolvente al núcleo

urbano de la ciudad, destacando la zona norte como suelo especialmente protegido del entorno de la Sierra de Córdoba, en el que se distinguen zonas de protección integral y protección compatible con otros usos alternativos, en función de la visibilidad y fragilidad paisajística que se aprecie en cada uno de los entornos. En las zonas este y oeste de la capital se distribuyen los suelos de protección de las vegas y cauces del Guadalquivir, desplegadas conforme a su curso natural y que presentan una eminente aptitud agraria. Finalmente, al sur podemos localizar los suelos de campiña en los que se contienen zonas de interés paisajístico, si bien su configuración prioritaria es la del suelo rural común del término municipal.

En el término de Córdoba deben citarse por su entidad los asentamientos identificados, que conforman tanto las categorías de asentamientos urbanísticos o hábitats diseminados que identifica la actual normativa andaluza, como las denominadas parcelaciones/urbanizaciones que de forma irregular han aflorado sobre todo en el entorno de la capital. El plan recoge una pormenorizada identificación de los mismos, asumiendo su inclusión en el suelo urbano, urbanizable o no urbanizable en función de sus condiciones de desarrollo, así como por las vinculaciones que presenten por su localización concreta, principalmente por la incidencia del riesgo de inundabilidad que soportan muchas de ellas al encontrarse ubicadas en los contornos de los cauces públicos.

De lo expuesto cabe concluir que la vigente planificación urbanística cordobesa contiene prácticamente todos los ámbitos a los que puede aludirse en un proceso de planificación, al incluir tanto una zona urbana compleja y con necesidades muy específicas que solventar, junto con la necesidad de articular un conglomerado rural muy heterogéneo, garantizando su conectividad y la efectiva preservación de sus elementos más singulares, junto con la regulación de una extensa zona de suelo rural común que puede adaptarse a un variado elenco de usos autorizables que es preciso delimitar.

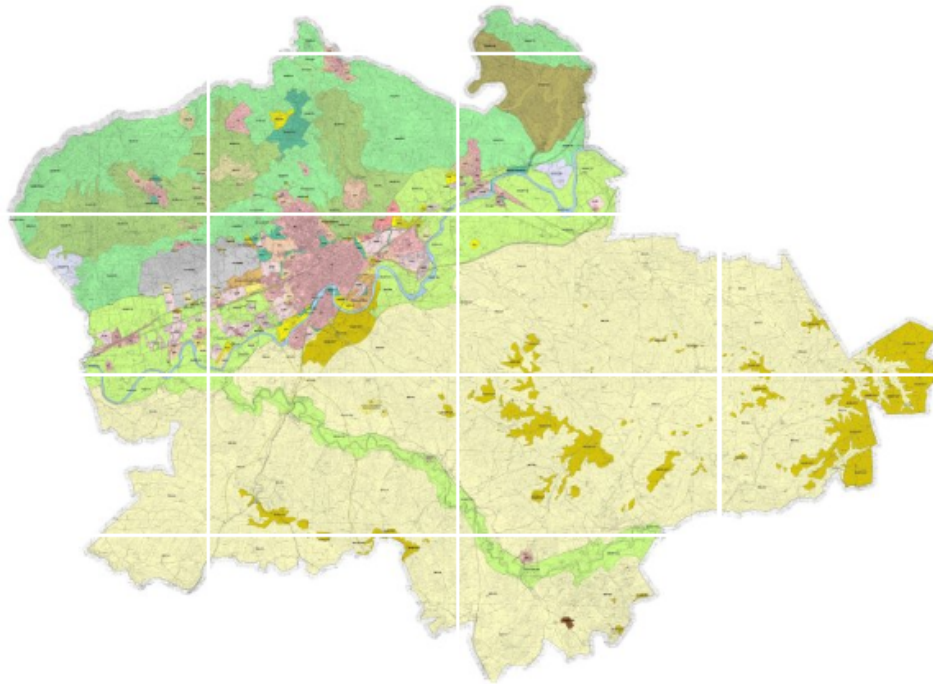


Fig. 6. Clasificación del suelo en el término municipal de Córdoba.

De lo expuesto podemos comprobar como los procesos de planificación de términos municipales condicionados por albergar núcleos poblacionales de entidad presentan diferencias sustanciales, pero que son perfectamente asumibles en función de variables materiales que diferencian cada uno de los supuestos. En concreto, las diferencias apreciadas vienen determinadas principalmente en función de la entidad que represente el área urbana sobre el resto del término municipal, lo que deriva en el distinto alcance que representa la regulación del suelo rural en cada uno de los supuestos analizados.

b. Zonificación del territorio en ámbitos condicionados por la incidencia de la planificación territorial.

La distribución de la clasificación del suelo a nivel urbanístico en ámbitos condicionados por la vigencia de planificación territorial pormenorizada (de nivel subregional), parte de la necesidad de adaptar su contenido a los parámetros establecidos por ésta, al menos en lo que respecta a su carácter incondicional. Por ello, la propuesta de clasificación del territorio parte de una previa distribución zonal realizada por la ordenación territorial, cuya incidencia procede directamente de su reconocida vinculación, a lo que se ha de añadir la posible incidencia de la planificación sectorial.

Un supuesto muy claro de esta vinculación territorial y sectorial es el caso del vigente PGOU de Almonte, cuya planificación se refiere a un ámbito territorial sobre el que extiende sus efectos el POTAD⁹¹⁸, y en base a esta realidad establece en su Memoria de Ordenación el total respeto y vinculación a sus determinaciones, incluidas las consideraciones relativas a la zonificación del suelo y, en concreto, la del suelo no urbanizable. De conformidad con esta consideración inicial, el plan de Almonte determina cuatro categorías, que inicialmente se denominaban:

- a) Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica que incluye los espacios naturales protegidos, los espacios forestales, el sistema viapecuario, los espacios fluviales, los cauces, márgenes y un ámbito de protección de 100 metros de los ríos y arroyos principales, y finalmente, los yacimientos arqueológicos, que en conjunto conforman la zona de mayor entidad de todo el término municipal (fig. 7).
- b) Suelo no urbanizable de especial protección por planificación territorial, que incluye los espacios agrícolas del Plan Almonte-Marismas, otros

⁹¹⁸ Que ya incorpora las vinculaciones derivadas de la importantísima normativa y planificación sectorial que afecta a su ámbito geográfico.

afines y el Parque Dunar, delimitados por el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana.

- c) Suelo no urbanizable de especial protección de carácter ambiental y paisajístico que incluye los espacios vinculados al ruedo de Almonte, delimitados en el tercer nivel de protección por el POTAD.
- d) Suelo no urbanizable del hábitat rural diseminado, delimitados en el tercer nivel de protección por el POTAD, que incluye suelos que constituyen el soporte físico de asentamientos rurales diseminados, vinculados a la actividad agropecuaria cuyas características procede preservar.

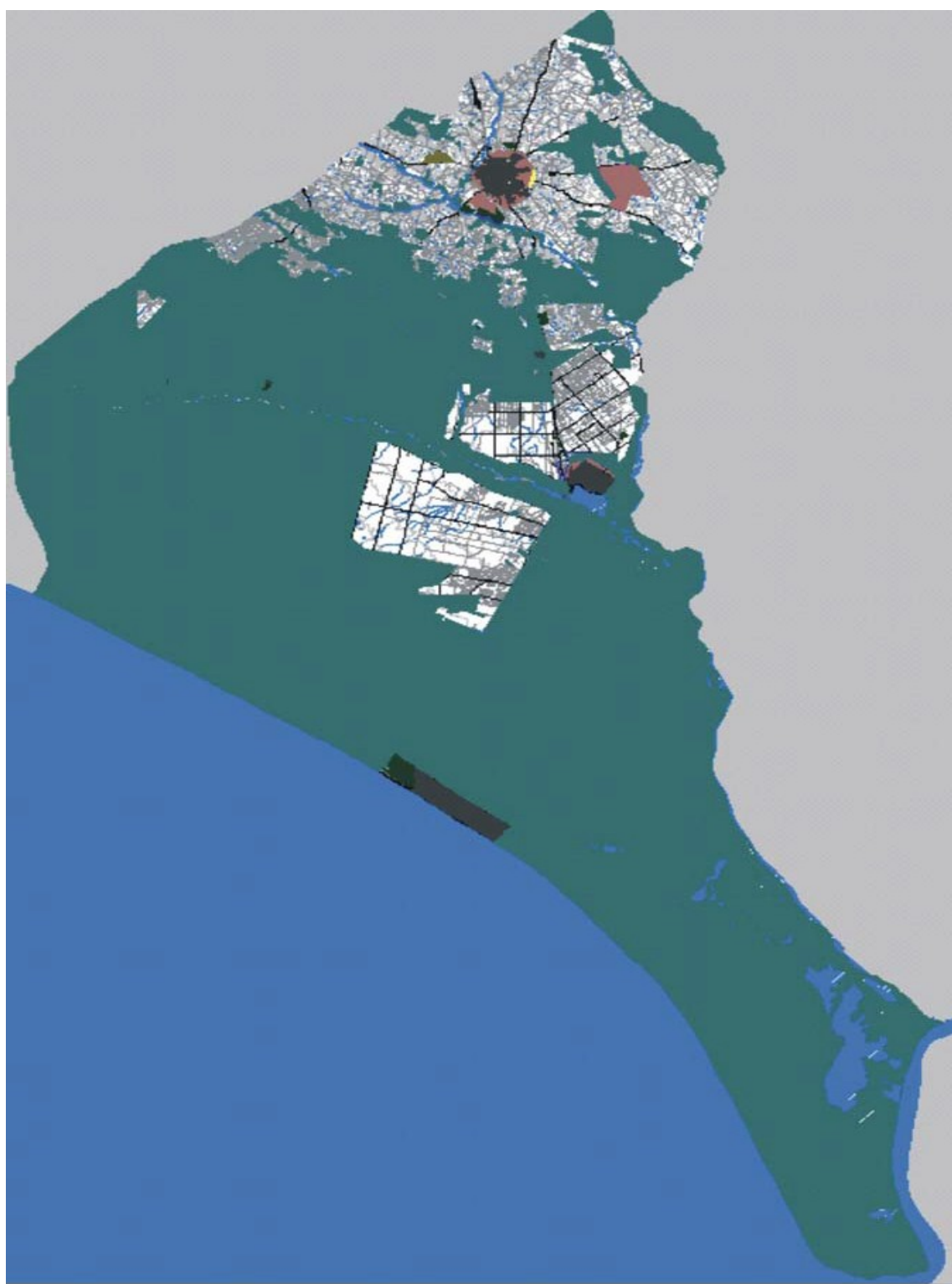


Fig. 7. Distribución del suelo no urbanizable en el PGOU Almonte. En verde oscuro se destacan los ámbitos de suelo especialmente protegido por legislación específica.

La clasificación del suelo no urbanizable que realizaba el plan que entró en vigor en febrero de 2007 presentaba algunas cuestiones dignas de mención

específica, incluyendo disposiciones contradictorias que motivaron su rectificación posterior mediante la introducción de modificaciones al texto inicialmente aprobado.

En primer lugar, podemos apreciar como el plan urbanístico de Almonte, según ya se anunciaba en la declaración contenida en la Memoria de Ordenación, asume íntegramente la división territorial establecida en la zonificación del POTAD, lógicamente adaptada al término territorial al que se refiere. En concreto, el suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica se asimila a la zona A identificada por el plan territorial (a la que se ha hecho referencia anteriormente). En el mismo sentido, el ámbito del suelo no urbanizable de especial protección por planificación territorial, como su propio nombre indica, asume la totalidad de las zonas agrarias incluidas en la zona B del POTAD, cuestión que además se enuncia de forma expresa al definir este tipo de suelo.

Esta formulación de los suelos protegidos del plan supone que, al menos en lo que respecta al suelo no urbanizable, el planificador urbanístico almonteño renuncia a toda posible innovación sobre la distribución territorial realizada por el instrumento de ordenación territorial subregional, asumiendo de forma íntegra la valoración de los espacios susceptibles de especial protección derivada del análisis territorial formulada en el mismo.

No obstante lo anterior, la formulación inicial del PGOU contenía algunas innovaciones a la zonificación del POTAD, pero incluidas todas ellas en el ámbito del suelo sometido al tercer grado de protección y que, como se ha indicado anteriormente, se asocia a un tipo de suelo en el que no se aprecian valores especialmente sensibles y, por lo tanto, se incluía en una configuración de suelo general o común. Sin embargo, el texto del tercer nivel de la clasificación de los suelos no urbanizables del PGOU de Almonte, aunque se identificaba casi en su totalidad con el incluido en la zona C del POTAD, se definía como “suelo no urbanizable de especial protección de carácter

ambiental y paisajístico”, lo que, al menos formalmente, suponía atribuir la condición de suelo de especial protección a casi todo el término municipal almonteño⁹¹⁹ y, como consecuencia de esta equiparación, se generaban múltiples disfunciones en la gestión urbanística del territorio, por lo que transcurridos unos años se planteó la necesidad de la modificación de la redacción inicial del plan. En este caso, además, no se contenía una declaración expresa de esta circunstancia como en el caso del planeamiento de Málaga, por lo que se entendió que esta situación no fue expresamente dispuesta por el planeamiento, sino que al contrario, fue el resultado de una incorrecta definición de la categoría del suelo.

Dicha modificación se materializó en la Innovación Puntual número 9 del PGOU⁹²⁰, que dio nueva redacción al artículo 637 de su documento normativo pasando desde entonces a denominar el tercer tipo de suelo no urbanizable como “suelo no urbanizable de carácter natural o rural”, que incluye los espacios vinculados al ruedo de Almonte, delimitados en el tercer nivel de protección por el POTAD, a excepción del suelo delimitado como suelo no urbanizable de hábitat rural diseminado. Con este cambio de redacción, se refleja de forma inequívoca la conexión del tercer tipo de suelo con el ubicado en la zona C del POTAD y, por consiguiente, su condición de suelo sometido a la protección general establecida para la categoría común del suelo rural del ámbito territorial y, por añadidura, no afectado por las consecuencias legales que se atribuyen directamente al suelo protegido.

⁹¹⁹ Esta situación generaba muchos problemas añadidos, fundamentalmente derivados de los efectos legales que se asocian a los suelos especialmente protegidos, independientemente de su concreto nivel de protección atribuido por la planificación aplicable. Como posteriormente se analizará, esta situación determinaba, entre otros aspectos, que las sanciones aplicables por las posibles infracciones urbanísticas cometidas tuvieran las mismas consecuencias en todos los ámbitos del término municipal de Almonte, lo que no parece coherente con los principios reguladores del derecho administrativo sancionador.

⁹²⁰ Aprobada definitivamente mediante Resolución de 27 de diciembre de 2012, de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en Huelva y ratificada posteriormente mediante la Resolución de 10 de noviembre de 2014 (BOJA núm. 8, de 14 de enero de 2015).

Pero obviando esta contingencia, derivada tal vez de una falta de estimación de las consecuencias asociadas a la asignación de denominaciones demasiado “ambientalistas”, la principal innovación realizada sobre la zonificación del POTAD es la identificación de una zona de hábitat rural diseminado, tipo de asentamiento rural en suelo no urbanizable definido por el artículo 46.2.d) de la LOUA y que supone una especialidad sobre el régimen de usos atribuido al suelo rural común del que indudablemente forma parte.

Consecuentemente con la zonificación asumida por el plan, el régimen de usos atribuidos a los distintos tipos de suelo no urbanizable se identifica plenamente con los parámetros definidos por el POTAD. De este modo, en sus artículos 638 y siguientes, el documento normativo del plan, en gran parte modificados por la Innovación Puntual número 9 a la que se ha hecho referencia, contiene el régimen de usos característicos autorizables en los distintos tipos de suelo no urbanizable existentes, distinguiendo los primeros de los segundos en función de que los característicos son los vinculados comúnmente al uso tradicional del suelo rural y, por consiguiente, realizables conforme a los parámetros contenidos en el plan directamente mediante licencia, frente a los autorizables, que se entienden no vinculados al régimen tradicional de este suelo, aunque pueden ser autorizados previa declaración de interés público y la preceptiva tramitación de un plan especial o proyecto de actuación.

En el caso concreto del suelo protegido por planificación territorial, que incluye los espacios agrícolas del denominado Plan Almonte-Marismas, otros afines, el Parque Dunar y, en general, todos los declarados LIC que no formen parte de un espacio natural protegido, el plan en su artículo 639 le asigna como usos característicos los agrícolas y los vinculados a la explotación agraria, siendo meramente autorizables (en función de su adaptación al entorno las posibles afecciones que pudieran generar) los usos vinculados a las obras públicas, los declarados de utilidad pública o interés social, las dotaciones y equipamientos, los servicios turísticos y, finalmente los enclaves turísticos, con las limitaciones de capacidad máxima establecidas por el POTAD y a las que también se ha

hecho referencia anteriormente. Cualquier otro uso se encuentra expresa y específicamente prohibido en esta categoría de suelo, debido a su nivel de protección.

c. Clasificación del suelo en planificaciones sin previa ordenación territorial pormenorizada.

A diferencia del supuesto anterior, debemos analizar en este punto el modo en el que se clasifica el suelo en procesos en los que el planificador no cuenta con la previa zonificación territorial vigente, al menos de forma pormenorizada. En estos casos la distribución del suelo no suele contar con referencias previas que vinculen los procesos de análisis territorial, salvo en lo referente a ámbitos afectados por regulaciones sectoriales de atención prioritaria.

Si analizamos el PGOU de Jerez de la Frontera, podemos comprobar que en su documento normativo se recogen los tipos de suelo no urbanizable diferenciando originariamente las tres categorías principales que recoge el artículo 46.2 de la LOUA (aunque posteriormente incorpora también el hábitat rural diseminado). No obstante, en la descripción de los tipos de suelo, establece una diferenciación muy pormenorizada, como puede apreciarse en la imagen que recoge la diferenciación establecida por el plan, incluyendo dentro de cada categoría las siguientes especialidades:

- a) Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica. Se distinguen cinco subcategorías: espacios naturales protegidos, vías pecuarias, patrimonio cultural, dominio público hidráulico y dominio público marítimo-terrestre.
- b) Suelo no urbanizable de especial protección por planificación urbanística. Se distinguen siete subcategorías: zonas inundables, forestal, recreativa, paisajística, integral, viñedos y regadíos.

- c) Suelo no urbanizable de carácter natural o rural. Se distinguen tres subcategorías: secanos, hábitat rural diseminado y huertos de ocio.

Finalmente, el plan urbanístico jerezano hace referencia a diferentes tipos de sistemas generales que pueden ubicarse en suelo no urbanizable, distinguiendo los relativos al sistema general de transportes, al de conducción de energía, al de infraestructuras urbanas, al de la defensa y, en quinto lugar, al sistema general de espacios libres, en el que incluye a los parques forestales y periurbanos.

Con esta clasificación tan pormenorizada se aprecia que el planificador, que ha realizado su trabajo sin la cobertura de un plan de ordenación territorial subregional que le disminuya la entidad del análisis territorial, ha materializado un verdadero esfuerzo por incorporar todos los valores y elementos con suficiente entidad a ámbitos de especial protección, asumiendo un completo régimen de distribución territorial en función de los valores o condiciones preponderantes en el territorio, lo que se traduce igualmente en una atribución de regímenes de protección muy singularizados y adaptados a las concretas circunstancias de cada territorio.

A partir de este punto, el PGOU de Jerez de la Frontera realiza una completa determinación de los usos propios y autorizables en los suelos no urbanizables, haciendo una referencia genérica previa de los usos propios de este tipo de suelo, que identifica con los relativos al uso primario del terreno rural⁹²¹ y de los usos meramente autorizables en su ámbito, que identifica con las actuaciones de interés público, usos industriales incompatibles con su desarrollo en suelo urbano, usos recreativos y turísticos vinculados al medio natural y rural, los aprovechamientos para las energías renovables (parques eólicos, solares, etc.)

⁹²¹ Incluyendo dentro de los mismos a la caza y pesca, la silvicultura y los servicios forestales, la producción ganadera y avícola, la producción agrícola, los servicios agrícolas y ganaderos y, finalmente, las industrias extractivas.

y los relacionados con la ejecución y mantenimiento de las infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos públicos.

Desde esta descripción general de los distintos usos localizables de forma genérica en suelo no urbanizable, el plan jerezano establece una atribución específica de los que pueden realizarse en cada uno de los tipos de suelo identificados en por el plan, así como la forma en la que pueden ser autorizados. Con arreglo a esta forma de proceder, el capítulo tercero del título duodécimo del documento normativo del plan, inicia esta regulación mediante la delimitación de los usos autorizables en los suelos especialmente protegidos por legislación específica, pudiendo destacar que se establece una sumisión expresa a los contenidos determinados por la normativa vigente y los instrumentos de ordenación sectorial aplicables en cada caso, aunque cabe resaltar que en algunos supuestos, como es el caso de los suelos forestales, el plan determina una serie de actuaciones de interés público autorizables en su ámbito, siempre que cuenten con la debida adaptación al entorno en el que se pretendan ubicar.

En el caso del suelo no urbanizable por planificación urbanística, el documento normativo establece una regulación concreta de los usos y aptitudes urbanísticas que atribuye a cada una de los siete tipos diferenciados que reconoce dentro de esta categoría de suelo protegido, con lo que se aprecia un denodado esfuerzo por adaptar las condiciones de uso y gestión del suelo a las características propias de cada tipo de los identificados. Esta pormenorización alcanza incluso a los usos tradicionales del suelo rural, por lo que puede afirmarse que el planificador ha realizado un verdadero y completo proceso de ordenación territorial, al establecer un régimen específico para cada tipo de suelo, adaptado a sus necesidades y a sus aptitudes para albergar usos y actividades.

En lo que respecta al suelo no urbanizable de carácter rural, o lo que es lo mismo, al común no sometido a especial protección, el planificador jerezano

dispone que, en principio, en su seno pueden localizarse todos los usos establecidos para el suelo no urbanizable conforme a las prescripciones definidas en el propio plan, conteniendo no obstante algunas especialidades para los tipos de suelos huertos de ocio y hábitat rural diseminado⁹²².

En resumen, podemos señalar que el planificador urbanístico de Jerez de la Frontera ha realizado un encomiable esfuerzo identificador y protector del suelo no urbanizable en el que, tras un muy correcto análisis territorial, se han identificado valores o elementos susceptibles de un régimen jurídico singularizado basado en la premisa de la preservación de sus condiciones naturales. Esta consideración es destacable máxime si tenemos en cuenta que el PGOU se ha formulado sin el apoyo de un plan de ordenación territorial subregional que hubiera realizado de forma previa un diagnóstico exhaustivo del territorio, al contrario de lo que hemos visto en el ejemplos anteriores, lo que supone que la función planificadora ha tenido que considerar la práctica totalidad del territorio para determinar la presencia de valores susceptibles de ser protegidos, salvando solo las zonas protegidas por legislación específica y los ámbitos urbanos predefinidos.

Esta buena aplicación de la praxis planificadora se refleja no solo en la propia identificación de los suelos protegidos sino, además, en la cuidadosa definición de los usos propios y autorizables atribuidos a cada tipo de los identificados por el propio planeamiento, cuestión que refleja que el análisis territorial ha tenido en cuenta la repercusión a futuro de las actividades toleradas en cada espacio territorial objeto de protección y la aptitud de cada uno de ellos para su soporte.

Otro ejemplo al que podemos atender en este punto es al PGOU de La Palma del Condado, que como en el caso del de Jerez de la Frontera se formuló sin la previa guía de un plan de ordenación territorial de ámbito subregional que definiera unos parámetros de forma previa en el diagnóstico del territorio, sobre

⁹²² En este último caso, conteniendo una específica regulación de los suelos identificados en este tipo, en función de la especialidad que presentan sobre el resto de tipos de suelo no urbanizable, debido al uso residencial que se reconoce en su ámbito.

todo en lo que respecta al suelo no urbanizable existente en su término municipal.

En concreto, el plan palmerino delimita los tipos de suelo no urbanizable conforme al régimen general establecida por la normativa urbanística de Andalucía, distinguiendo entre suelo no urbanizable protegido por legislación específica, suelo no urbanizable de especial protección por el plan general, el suelo no urbanizable de carácter natural o rural y, en cuarto lugar, el suelo no urbanizable de hábitat rural diseminado⁹²³ (fig. 8).

⁹²³ En la que identifica exclusivamente al denominado núcleo rural de “El Saucejo”.

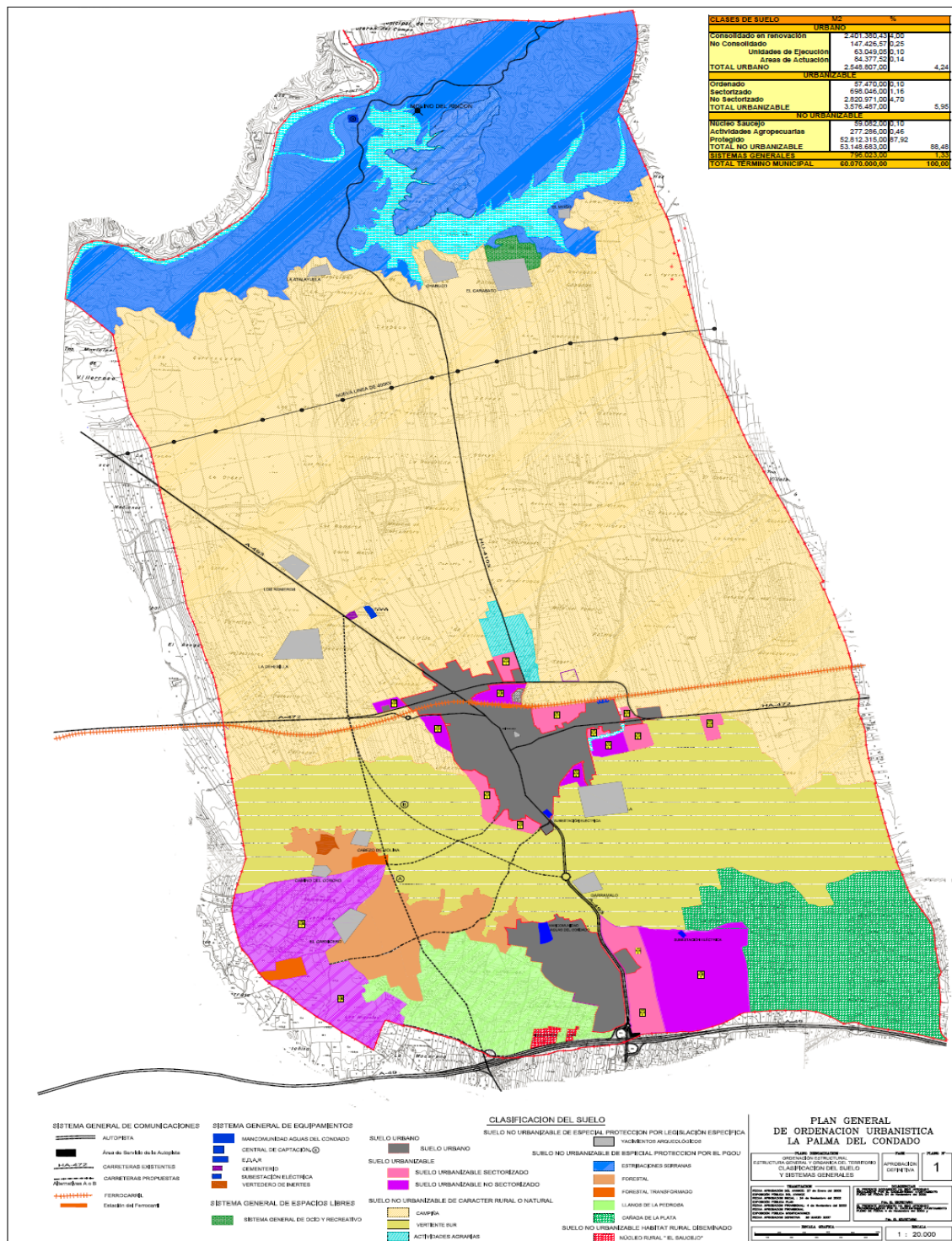


Fig. 8. Clasificación de suelo del PGOU de La Palma del Condado.

En el caso del suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica, el plan se limita a describir las determinaciones normativas por las que se definen los distintos ámbitos territoriales. Por el contrario, el plan sí

distingue tipologías diferenciadas dentro de las otras categorías de este suelo que identifica.

De este modo en el suelo protegido por planificación distingue los ámbitos de las estribaciones serranas, las áreas forestales, los forestales transformados, los Llanos de la Pedrosa, la Cañada de la Plata y los yacimientos arqueológicos. Por su parte, en el suelo rural común identifica a la campiña, la vertiente sur y, en tercer lugar, a la zona de actividades agrarias.

La singularidad de este instrumento de planeamiento reside en que los usos atribuibles al suelo no urbanizable se enuncian conforme al modo comúnmente dispuesto para el suelo urbano, distinguiendo entre usos globales y pormenorizados. Mediante este sistema, el plan atribuye al suelo no urbanizable el uso global agrario (que a su vez distribuye entre los agrícolas, ganaderos y forestales) y, como usos pormenorizados, el residencial, industrial, terciario, de espacios libres, dotacional y de infraestructuras y transporte. En su caso, el propio texto normativo del plan dispone la necesidad de realizar los trámites precisos para implantación de los usos que, en cada caso concreto, fueran procedentes conforme a la normativa precisa. La posterior asignación de usos a cada tipo de suelo concreto se realiza en función de una graduación que contiene el propio texto normativo, que en caso del suelo protegido por planificación se condensa en cuatro grados (protección de los valores naturales, protección de usos y paisajes agrarios, protección de áreas de riesgos naturales y protección paisajística) con una técnica que puede calificarse como poco intuitiva, puesto que los grados segundo y tercero son más restrictivos que el enunciado como número uno.

En cualquier caso, de este ejemplo podemos destacar que aun manteniendo un esquema válido para la delimitación del suelo protegido por planificación, se encuentran algunas lagunas en su formulación, ya que no se percibe un esfuerzo justificador de las decisiones adoptadas sobre el suelo no urbanizable, ni en lo que respecta a la distinción entre cada tipo de los identificados, ni

tampoco en la determinación de los criterios seguidos para la elaboración del régimen de usos autorizables en cada uno de ellos.

Por lo tanto, de los ejemplos expuestos se puede concluir que la ausencia de ordenación territorial de ámbito subregional supone un condicionante muy importante a la hora de abordar un proceso de planificación urbanística, si bien ello no es un inconveniente insalvable para realizar una correcta ordenación y distribución del suelo conforme a su naturaleza y características.

d. La clasificación del suelo procedente de otras figuras de planificación.

Para finalizar este análisis del modo en que los diferentes instrumentos de planificación realizan la distribución territorial, mediante la zonificación o clasificación del suelo de su ámbito geográfico, cabe hacer un breve apunte sobre la forma en la que se contiene la disposición territorial en otros instrumentos de planificación urbanística que aún permanecen vigentes en muchos términos municipales. Entre estos instrumentos podemos destacar figuras como las NNSS de ámbito municipal o provincial, que en el caso de Andalucía han debido de ser adaptadas a los postulados de la vigente LOUA.

Tomando como ejemplo el ya citado supuesto del municipio sevillano de Cantillana, se aprecia como su documento de adaptación se remite al análisis territorial contenido en las normas a las que actualiza para justificar la clasificación como no urbanizable de los suelos incorporados a esta categoría⁹²⁴, concretamente conforme a “la información y justificación de sus valores contenidos en la memoria justificativa de la ordenación vigente”.

⁹²⁴ Como no podría ser de otro modo, debido a que el alcance de un documento de adaptación normativo es, valga la redundancia, el de adaptar la regulación y el contenido de las NNSS al nuevo acervo surgido de la nueva regulación normativa, sin que pueda alterar más allá sus determinaciones y, sobre todo, modificar los parámetros de clasificación y calificación del suelo.

En concreto, el documento de adaptación a la LOUA se limita a distribuir el suelo no urbanizable delimitado por las antiguas NNSS entre las nuevas categorías surgidas con la nueva regulación normativa, estableciendo los nuevos tipos de suelo no urbanizable en:

- a) Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica, en el que se contiene el dominio público hidráulico, las carreteras, ferrocarriles, las vías pecuarias y los yacimientos arqueológicos.
- b) Suelo no urbanizable de especial protección por planificación territorial o urbanística, en el que se incluye el complejo ribereño Río Viar (incluido en el denominado Plan de Protección del Medio Físico de la Provincia de Sevilla), la zona de Vegas del Guadalquivir, la zona de Huertas en Regadío, los caminos rurales coincidentes con vías pecuarias y los yacimientos arqueológicos no inscritos en el Catálogo de la Consejería de Cultura.
- c) Suelo no urbanizable de carácter natural o rural, en el que se incluye la zona de cultivos tradicionales y la zona de sierra erosionable.

Dentro de cada categoría de suelo no urbanizable, el documento de adaptación no contiene referencias a los distintos regímenes de usos adoptados para cada tipo concreto de suelo, señalando únicamente que en el caso del suelo protegido por legislación específica deberá respetarse la regulación contenida en la normativa sectorial aplicable y que, en el caso del suelo protegido por planificación territorial (complejo ribereño Río Viar), serán de aplicación las normas reguladoras incluidas en el instrumento concreto que estableció esta zona como de especial protección. Por lo tanto, el suelo protegido por el instrumento de planificación se encuentra sometido exclusivamente a la regulación contenida en la redacción original de las NNSS, cuyo contenido es realmente escaso y falto de todo criterio de coherencia y justificación.

Lo anterior nos lleva a concluir que tanto la delimitación del suelo protegido como su regulación, presentan carencias realmente significativas en un instrumento tan poco sustancial como son las NNSS de planeamiento. Esta conclusión parecería a primera vista como una consecuencia lógica de la propia naturaleza de la figura jurídica de las NNSS, debido a que su característica principal es precisamente su condición subsidiaria a la de un verdadero instrumento de planeamiento, al que sustituye como medio para no dejar sin ordenación a todo un término municipal. Pero esta última afirmación, con ser cierta, presenta indudables aspectos controvertidos entre los que se encuentra en lugar prioritario la falta de justificación que presentan las limitaciones a los suelos protegidos por el propio instrumento y que, en supuestos como el del presente ejemplo, perduran en el tiempo durante largos periodos, sin que en muchos casos se atisbe la posibilidad de que sean sustituidos por verdaderos instrumentos en los que se realice un correcto análisis territorial.

Como puede apreciarse en el plano del término municipal (fig. 9), las NNSS de Cantillana reconocen gran parte de su superficie como suelo protegido por determinación del propio instrumento (en la imagen, la parte de color claro situada al sur del núcleo de población), medida que a primera vista pudiera entenderse coherente en las zonas contiguas a la protección de los márgenes fluviales, pero que en otras ubicaciones parece procedente demandar la debida justificación de la decisión adoptada, como se ha expuesto anteriormente en varias ocasiones.

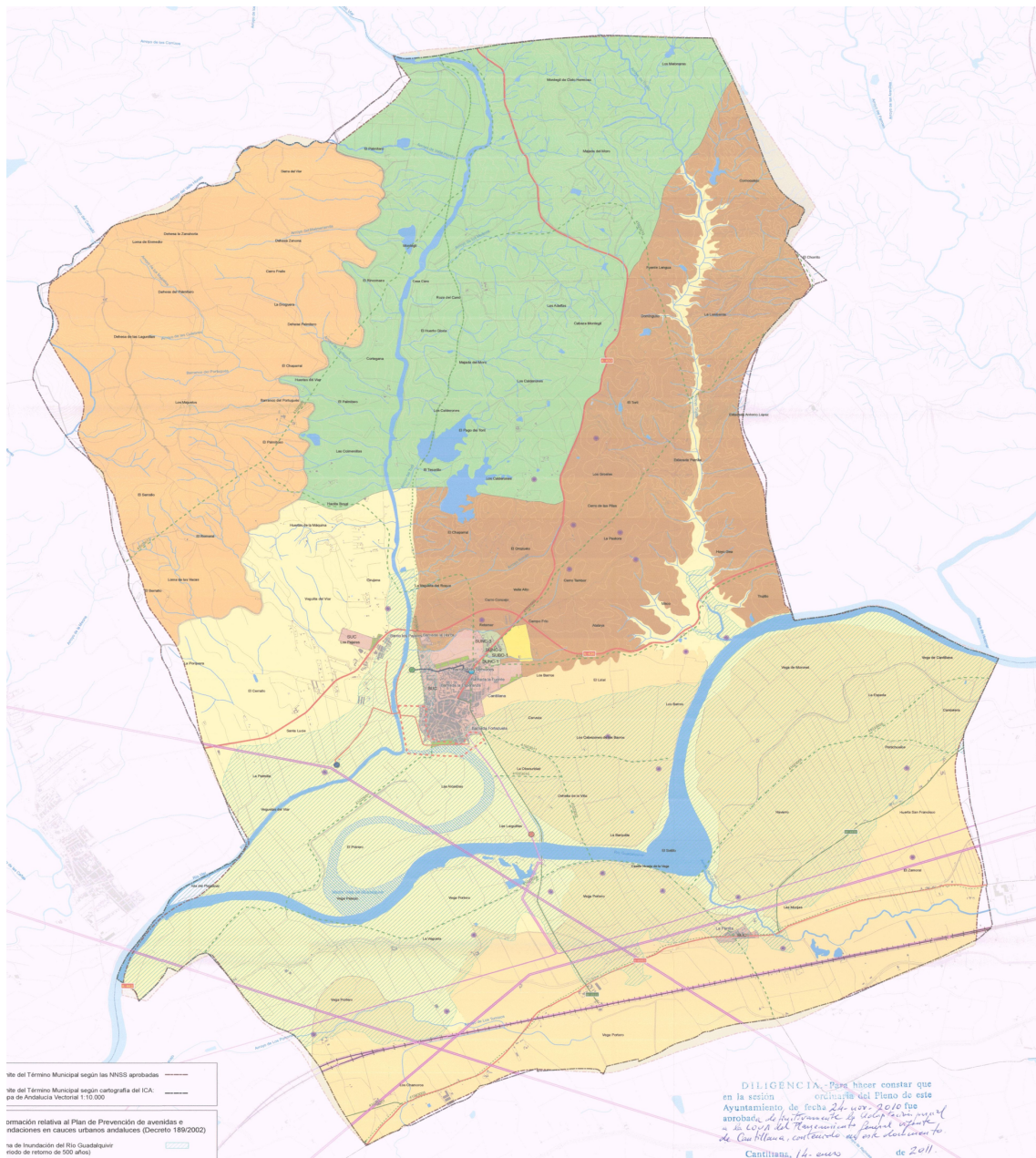


Fig. 9. Clasificación del suelo no urbanizable. NNSS de Cantillana.

Como conclusión a este epígrafe podemos destacar que la distribución territorial que realizan los instrumentos de planeamiento, elemento fundamental y vehicular de toda ordenación y, en mayor medida, cuando hacemos referencia al suelo no urbanizable, a nivel superficial presenta unos caracteres muy similares, pero en el fondo se aprecia una realidad muy diferente, en función de cómo se haya realizado la diagnosis del territorio y hasta qué punto se haya calibrado la aptitud de los distintos suelos para albergar o sustentar

usos urbanísticos, desde el criterio fundamental de la sostenibilidad, tanto del entorno como del propio suelo considerado.

Conforme a esta premisa, se puede concluir que los instrumentos de planificación han ido paulatinamente mejorando en su formulación territorial, tanto en su vertiente técnica como en la propia justificación de las medidas adoptadas. No obstante, se aprecia la necesidad que, de forma progresiva, los instrumentos de ordenación territorial que contengan un análisis específico de los distintos territorios (de ámbito subregional) vayan colmatando la geografía nacional, con el doble objeto de, por un lado, reforzar el diagnóstico de los correspondientes ámbitos de planificación y, por otro lado, garantizar la adaptación las determinaciones de los distintos planeamientos, procurando la necesaria coordinación entre los parámetros urbanísticos, territoriales y sectoriales ambientales que demanda la sociedad. Como afirma HERNÁNDEZ JIMÉNEZ⁹²⁵ la ordenación del territorio no constituye un pilar jurídicamente exigible para los desarrollos urbanísticos, aun cuando su planificación condicionará desde luego dicha ordenación, y resulta muy conveniente para que la posterior planificación urbana se sustente sobre sólidas bases de conocimiento y valoración del territorio.

F. Generación del texto normativo del documento.

La última de las fases que se han identificado dentro del proceso de formulación de los instrumentos de planeamiento es la relativa a la generación del documento normativo, en el que se contienen las determinaciones precisas a las que tienen que adaptarse todos los actores que pretendan interactuar con el territorio, y cuyo alcance vendrá determinado por el ámbito al que refiera específicamente el propio instrumento de planeamiento.

⁹²⁵ HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario M. (2018-b).

La inclusión de un documento normativo en los instrumentos de planeamiento es un requisito indispensable para la efectividad de sus determinaciones, debido a que la implementación de las propuestas de ordenación, ineludiblemente, debe presentar carácter imperativo, de tal modo que su trasgresión pueda motivar la reacción administrativa frente a la misma, en función de lo dispuesto por la normativa aplicable en tal caso. Por otro lado, la formulación de un compendio normativo es un requisito inherente a toda disposición de carácter reglamentario, como deben ser calificados los instrumentos de planeamiento según se ha analizado convenientemente.

Lo anterior, como también se ha apuntado, no es óbice para que los instrumentos de planeamiento otorguen distinto alcance efectivo a las determinaciones contenidas en sus documentos normativos. Esta realidad es muy común en los instrumentos de ordenación territorial, en los que sus determinaciones suelen presentar una diferente consideración en función de la forma en la que se formulen (generalmente se usan los conceptos de normas, directrices y recomendaciones), por lo que la adaptación de una actuación a lo exigido por el instrumento de planeamiento de este tipo debe verificarse en función del alcance de la exigencia contenida en el mismo y del cauce establecido para su ejecución. Por el contrario, los instrumentos de planeamiento urbanístico, sin duda debido a la concreción de su ámbito de aplicación, no suelen presentar diferencias en cuanto a la exigencia de sus determinaciones, formulando las prescripciones con carácter imperativo, por lo que las actuaciones contrarias a sus determinaciones deben motivar la restauración de la regularidad urbanística infringida, mediante los medios atribuidos a la Administración actuante por la normativa vigente.

En el ámbito del suelo no urbanizable el compendio normativo de los instrumentos de planeamiento debe contener la necesaria referencia a los usos característicos y autorizables en los distintos tipos que se identifiquen, como elemento fundamental de caracterización del régimen jurídico aplicable a cada uno de ellos. Pero esta reglamentación, desde luego imprescindible, no es la

única que debe contener un documento de esta naturaleza, ya que debe ser acompañada del resto de determinaciones que permitan establecer los cauces correctos de aplicación de las propuestas de ordenación formuladas para el suelo no urbanizable por el planificador.

De este modo, sin ánimo de exhaustividad, la regulación del suelo rural de un entorno debe añadir a los usos autorizados y autorizables en cada ámbito, la reglamentación relativa a los procedimientos precisos para su realización, los criterios de autorización de posibles elementos auxiliares o complementarios a los propios usos autorizados, los criterios de autorización precisos para evitar las situaciones preteridas por el ordenamiento (formación de nuevos núcleos de población, aglomeración de determinados cultivos o explotaciones, etc.), condiciones de ejecución de las construcciones y edificaciones vinculadas a los usos autorizados, determinaciones de protección de edificios y ámbitos catalogados y, en general, todas las determinaciones que requiera la dotación de un dispositivo completo de control de las actuaciones sobre el suelo rural del territorio analizado. En este sentido, el artículo 27.3 del RPU dispone la posibilidad expresa de introducir medidas de protección y defensa específicas sobre estos territorios, que podrán consistir en la prohibición de determinadas actividades a desarrollar en las zonas o conjuntos, o en la imposición de obligaciones tendentes a evitar las degradaciones de cualquiera de los elementos del medio ambiente o de los distintos entornos o enclaves histórico-artísticos.

Esta realidad ha motivado que los documentos normativos hayan ido aumentando su aspecto regulador, incorporando nuevos ámbitos sobre los que se introducen determinaciones específicas, incluso en materias sobre las que tradicionalmente se omitía toda alusión en los instrumentos de planificación, entendiendo que eran materias objeto de regulación directamente por la legislación aplicable. A modo de ejemplo, se pueden citar por su extensión el documento normativo del PGOU de Málaga, que se estructura en un total de quince títulos, ocho disposiciones finales y una disposición derogatoria; o el

Texto Refundido de Normas Urbanísticas del PGOU de Almonte que contiene casi 700 artículos, a los que hay que sumar los anexos que incluye el documento.

Sin duda, la importancia que han ido progresivamente acumulando diversas cuestiones relativas a la ordenación territorial y urbanística, entre las que indudablemente se encuentra la protección ambiental y de los suelos protegidos, ha motivado la inflación de las directrices normativas incorporadas a los instrumentos de planeamiento, como medida estimada para controlar debidamente la actividad de los ciudadanos con respecto al territorio. En cualquier caso, deben traerse a colación en este punto las consideraciones formuladas de forma general sobre la actuación administrativa planificadora y, en concreto, las relativas a la necesidad de justificar adecuadamente las decisiones adoptadas y su alcance efectivo, que tiene su principal y directo reflejo en el contenido de la regulación normativa incorporada al plan.

En función de esta consideración deben evaluarse debidamente las medidas normativas incorporadas al plan, en el sentido de verificar que su observación tiende efectivamente a la consecución de los fines pretendidos y que, en sentido contrario, no conlleva efectos perjudiciales, no pretendidos inicialmente o que, por su sola exigencia, supongan imposiciones innecesarias que no se adapten esencialmente a los objetivos proyectados. Sin duda, esta cuestión también se incluye en el control de la discrecionalidad administrativa en la actuación planificadora, exigencia ineludible en garantía de evitar cualquier sospecha de arbitrariedad administrativa en un asunto de tanta sensibilidad social como el que analizamos.

Por lo demás solo resta apuntar que, independientemente de la interpretación que se sostenga sobre la naturaleza de los instrumentos de planeamiento, se requiere de forma expresa la publicación de su normativa como criterio ineludible para poder desplegar sus efectos de forma plena. Como ya se apuntó anteriormente, la exigencia de publicidad normativa constitucionalmente

reconocida ha determinado que, al menos desde la entrada en vigor de la CE1978, se requiera la publicación de (al menos) los documentos con alcance normativo de los instrumentos de planeamiento, entre los que evidentemente figura en posición principal su articulado de normas urbanísticas. Como afirma VILLALBA CASAS⁹²⁶ la publicación de las normas urbanísticas y, en general las ordenanzas de esta materia, se considera como un requisito acorde con la exigencia constitucional de la publicación de las normas jurídicas, y que, por definición, no puede ser sustituido por el sistema anterior a la CE1978 en el que se requería la mera publicación del acuerdo de aprobación de los planes, pues esta práctica es difícilmente conciliable con los principios de la vigente Carta Magna.

En este sentido, el propio Tribunal Constitucional en la STC de 13 de mayo de 1986 (Sentencia 56/1986, rec. 228/1983. Ponente LATORRE SEGURA, LA LEY 73861-NS/0000), ya afirmó expresamente que el planeamiento forma parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos y, por consiguiente, determinó la naturaleza de norma jurídica de sus disposiciones vinculantes. Como se ha analizado en su momento, la exigencia de publicación de los instrumentos de planeamiento alcanza tanto a su documento normativo como al resto de documentos que contengan elementos regulatorios, como son los planos de ordenación.

Conforme a la naturaleza normativa apreciada de forma generalizada para los instrumentos de planeamiento y, en concreto, de su regulación normativa, los documentos aprobados podrán ser objeto de impugnación ante los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, mediante cualquiera de las vías que al efecto establece la normativa reguladora de este orden jurisdiccional. Sobre esta posibilidad apunta OLIVA MELGAR⁹²⁷ que las vías de impugnación han venido girando desde la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 en torno al recurso directo y al recurso indirecto. Conforme a esta

⁹²⁶ VILLALBA CASAS, Juan José (1994).

⁹²⁷ OLIVA MELGAR, Pilar (2003).

premisa, la falta de impugnación directa no garantiza a la Administración el total despliegue de los efectos y ejecución de las determinaciones del instrumento de planeamiento, pues cabe la posibilidad de su impugnación indirecta a través de cualquiera de sus actos de aplicación.

Esta posibilidad amplia de impugnación ha sido criticada por autores como BAÑO LEÓN⁹²⁸, al manifestar que un instrumento de planeamiento requiere un mínimo de estabilidad y seguridad jurídica, precisamente porque, a juicio de este autor, la complejidad actual de su aprobación determina que una vez formulado no deba quedar abierto *sine die* a la posibilidad de ser impugnado. La tensión subyacente entre los principios de legalidad y de seguridad jurídica, a su criterio aconsejan una reforma normativa que prohíba la impugnación indirecta y extienda el breve plazo de dos meses de la impugnación directa a un plazo más extenso (por ejemplo, seis meses) que permita su tutela judicial plena sin merma de la debida seguridad jurídica. Esta propuesta ha sido avalada por un importante sector doctrinal, hasta el extremo ya comentado de fundamentar una propuesta de cambio normativo para recoger una nueva consideración de los instrumentos de planeamiento, pasando de disposiciones generales a ser considerados actos administrativos cualificados. Con esta medida sus defensores pretenden garantizar la perdurabilidad de sus determinaciones una vez transcurrido el periodo de impugnación directa de su acuerdo de aprobación definitiva⁹²⁹.

Sin embargo, los defensores del carácter normativo de los instrumentos de planificación mantienen que su fuerza obligatoria deriva del carácter de potestad pública de la ordenación territorial, cuestión que debe quedar salvaguardada como medio de garantizar la fuerza ejecutiva de sus determinaciones y la seguridad jurídica en su formulación.

⁹²⁸ BAÑO LEÓN, José María (2016).

⁹²⁹ Cfr. GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2016, págs. 80 y ss.).

En definitiva, podemos concluir que la regulación incluida en los instrumentos de planeamiento supone un elemento esencial de su contenido y es considerada como un ejemplo muy cualificado de la formulación normativa adaptada a las circunstancias del ámbito territorial en el que debe ser aplicado, lo que añadido a una correcta y suficiente motivación de su alcance y extensión, debe cristalizar en un aumento considerable en las expectativas de éxito en su implantación y en la consecución de sus objetivos. En este sentido, pueden equiparse al resto de la normativa producida por las Entidades Locales⁹³⁰, cuya consideración específica del territorio en el que debe ser aplicada se impone en contraposición de la generalidad con la que se formulan las normas de ámbito regional o estatal.

VII. LA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN.

Todo proceso de planificación que por definición pretende producir efectos mediante la aplicación de la ordenación que contiene requiere de un análisis realizado a posteriori, de tal modo que puedan evaluarse los resultados obtenidos mediante la puesta en práctica de sus propuestas y calibrar si éstas han servido para alcanzar los objetivos para los que se formularon y, en su caso, en qué grado han sido eficaces.

Con carácter general los instrumentos de planificación sectorial contienen la referencia a su evaluación y revisión, como es el caso de los PRUG, en los que se determina su verificación progresiva y la necesidad de su adaptación en los plazos definidos por el propio documento. No obstante, esta realidad no es una característica de los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, tal vez debido al carácter general de sus determinaciones, definidas para prolongar su

⁹³⁰ Y ello aunque los instrumentos de planeamiento general sean definitivamente aprobados por las órganos competentes de las respectivas Comunidades Autónomas, debido a que su formulación, planteamiento o, al menos, revisión, debe contener el aval de la entidad que propone el instrumento en el que se contiene la nueva regulación.

vigencia durante un largo periodo de tiempo, muchas veces incluso indeterminado. La propia normativa reguladora de los instrumentos de planeamiento territorial establece esta consideración de forma expresa, con lo que puede apreciarse la vocación de permanencia que el legislador pretende dotar a los elementos de planificación general. Tomando como ejemplo la normativa andaluza, vemos como el artículo 25 de la LOTA establece que los instrumentos de planificación territorial regulados en su ámbito tienen vigencia indefinida. Por lo que respecta a los instrumentos de planificación urbanística, el artículo 35.1 de la LOUA se expresa en términos similares.

Esta indeterminación normativa se traslada de la misma forma a los instrumentos de planificación de naturaleza territorial y urbanística, que no suelen incorporar un sistema prefijado de renovación de sus determinaciones. A modo de ejemplo, el artículo 11.3 del documento normativo del POTAD dispone expresamente que se procederá a la actualización del plan cuando se considere necesario para la mejor comprensión de su contenido y, en todo caso, cuando se proponga en los informes de seguimiento de la ejecución de sus determinaciones que, en este caso sí, deben realizarse cada cuatro años.

La conclusión que se extrae de lo expuesto viene en gran medida condicionada por la realidad de los hechos, que demuestra que los instrumentos de planificación territorial o urbanística se proyectan con un sentido de permanencia indeterminada en el tiempo, siendo sustituidos, revisados o modificados únicamente cuando las circunstancias fácticas demandan una reconsideración de los postulados de la ordenación vigente⁹³¹. En esta coyuntura es en la que se entiende procedente la innovación de la ordenación y de la regulación contenida en el instrumento de planificación correspondiente, mediante la adaptación de sus contenidos a las nuevas circunstancias o

⁹³¹ En el caso de los instrumentos de planificación urbanística, la cuestión puede matizarse en los casos en los que se agotan los espacios susceptibles de desarrollo urbano, momento en el que normalmente se entiende finalizado el plazo de vigencia de sus postulados y se estima procedente la revisión de sus contenidos o, en su caso, la sustitución del instrumento por una nueva planificación integral.

demandas sociales. Como afirman GARCÍA GARCÍA y BOROBIO SANCHIZ⁹³² la formulación, definición y aprobación de los instrumentos de ordenación y gestión territorial no hace más que dar comienzo a un proceso que debe tener continuidad mediante una labor de seguimiento y análisis coordinado sobre cualquier actuación que se produzca en el territorio. Fruto de esta gestión dinámica, afirman estos autores, surgirán las mejoras y los ajustes congruentes con el modelo de ordenación propuesto.

Esta realidad es la que ha llevado a identificar la evaluación de los instrumentos de planificación territorial no tanto como una fase final de la planificación examinada, sino muchas veces como una fase previa de la nueva planificación proyectada, debido a que las carencias, ineficacias y disfuncionalidades resultantes de la aplicación de la anterior planificación pueden considerarse tanto el análisis final de la implementación de un instrumento de planeamiento, como por otro lado, el punto de partida del nuevo proceso de ordenación, en el que sus conclusiones se identificarán como cuestiones a corregir y parte de los objetivos a considerar en la futura labor planificadora.

Esta premisa ha de entenderse actualmente como una realidad incuestionable, ya que como afirma VILLACAÑAS BEADES⁹³³, la planificación se entiende como un proceso abierto que requiere una evaluación y seguimiento continuado. Para este objetivo, defiende la aplicación de los sistemas de indicadores territoriales, que pueden convertirse en una herramienta de gran ayuda para la obtención de los resultados de la aplicación de los parámetros de la ordenación vigente. Conforme a esta propuesta, la citada autora estima que los sistemas de indicadores urbanos abren muchas posibilidades para reformular⁹³⁴ los planes urbanísticos como instrumentos más objetivos al estar

⁹³² *Op. cit.* (2012, pág. 131).

⁹³³ VILLACAÑAS BEADES, Silvia (2015).

⁹³⁴ En este punto se aprecia el carácter ambivalente que la autora aprecia sobre esta fase de evaluación de la planificación, puesto que permite extraer conclusiones sobre la efectividad de la planificación vigente y, a su vez, permite definir criterios para “reformular” las nuevas medidas a introducir en su revisión.

basados en datos, por ello menos discrecionales y también más globales, al realizar un tratamiento homogéneo del conjunto del municipio, permitiendo a la vez trabajar diferentes escalas en el acercamiento al territorio. Esta herramienta puede incluso llegar a convertirse en una nueva forma de planificación general de la ciudad ya que, mediante ella, el planeamiento urbanístico tiene capacidad para reformularse hacia un método más científico y dirigido hacia el diseño de unas políticas urbanísticas coherentes y equilibradas en el conjunto del territorio.

En parecidos términos se expresa ZURITA POVEDANO⁹³⁵ al considerar precisa la revisión de los instrumentos de planeamiento territorial al analizar los resultados de la aplicación de sus contenidos, señalando al efecto que la falta de adecuada gestión, las consecuencias de algunas de sus decisiones estructurales y la superación de su marco por políticas territoriales descoordinadas, vienen progresivamente a sacar la luz los límites y carencias de estos documentos. De este modo a juicio de este autor, planteada la necesidad de un nuevo instrumento que garantice la continuidad en la coherencia de la ordenación territorial, se debe reflexionar sobre la conveniencia de subvertir los criterios hasta ahora empleados en la planificación que le afecta, y subordinar la toma de decisiones a los intereses de la recuperación y fomento de la actividad tradicionalmente desarrollada en el entorno.

En todo caso, independientemente de la fase del planeamiento en la que se considere, lo cierto es que los resultados prácticos de la planificación deben ser convenientemente evaluados, con el objeto de determinar tanto la eficacia de sus determinaciones como, en general, el cumplimiento de los objetivos formulados en las propuestas de ordenación mediante el desarrollo de las directrices establecidas para su consecución⁹³⁶. Parece evidente que una correcta evaluación de la efectividad del planeamiento puede, y debe, ser

⁹³⁵ ZURITA POVEDANO, Eduardo (2015).

⁹³⁶ Cfr. ATXUKARRO ARRUABARRENA, Iñaki (2017).

considerada como un elemento muy cualificado de la justificación sobre la que se cimenten los postulados de la nueva ordenación, sobre todo en lo que respecta a la adopción de los criterios que vengán a sustituir los anteriores que han resultado ineficientes o que, habiendo obtenido una aceptable implementación, no han contribuido a alcanzar los objetivos pretendidos⁹³⁷.

Finalmente, cabe añadir que la jurisprudencia ha avalado las consideraciones que han fundamentado la revisión de los instrumentos de planeamiento, afirmando que es a las diferentes Administraciones a las que compete la determinación de la necesidad de proceder a la revisión de los contenidos de la planificación vigente y, en todo caso, a determinar el alcance de la misma, debiendo acreditar en todo caso el cumplimiento de las exigencias definidas para cualquier proceso de planificación.

A modo de ejemplo, podemos partir de la STS de 22 de enero de 1988 (Sala 3ª. Ponente GARCÍA ESTARTÚS, EDJ 1988/10298), en la que el Alto Tribunal establece la diferenciación entre las revisiones y modificaciones del planeamiento. En este caso, el proceso de evaluación del planeamiento puede determinar la necesidad de abordar alguna de estas actuaciones, con las que introducir los nuevos criterios de ordenación que vengán a sustituir los que se han estimado ineficaces o incorrectos⁹³⁸. En estos casos, el planificador deberá

⁹³⁷ Puede citarse como ejemplo, aunque formulado a nivel global, el documento denominado “Marco de Evaluación de la Normativa en Materia de Planeamiento Urbanístico”, que constituye el volumen primero de las denominadas “Herramientas de Derecho Urbanístico”, publicado en 2018 por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <https://es.unhabitat.org/download/marco-de-evaluacion-de-la-normativa-en-materia-de-planeamiento-urbanistico/?wpdmdl=1464> (último acceso 28 de septiembre de 2018).

⁹³⁸ En concreto, la Sala establece las siguientes diferencias entre las modificaciones y las revisiones del planeamiento (FD 9º):

1.- *En cuanto a la finalidad perseguida que persigue en la revisión un examen total del texto objeto de ella a fin de verificar si el mismo se ajusta a la realidad, mientras que en la modificación se trata de corregir alguno o algunos de los elementos del plan permaneciendo la subsistencia de éste que no es sustituido por otro como en el caso anterior.*

2.- *La revisión no implica necesariamente alteración, pues una vez verificada puede llegarse a la conclusión de que el texto está de acuerdo con la realidad vigente, aunque hayan pasado varios o muchos años; por el contrario, en la modificación se hace ineludible adecuar la ordenación urbanística a las exigencias de la realidad, todo ello porque el urbanismo no es totalmente estático, sino dinámico y operativo.*

3.- *En cuanto al procedimiento la revisión se ajustará a los mismos trámites que la formación, al igual que la modificación, pero aquella sólo se dará respecto a planes generales y programas*

utilizar su potestad de introducir alteraciones en la ordenación establecida en uso del *ius variandi* que se le reconoce tanto normativa como jurisprudencialmente en esta función, debiendo generar los nuevos criterios que vengan a sustituir a los anteriores mediante la aplicación del margen de discrecionalidad que le ofrece el proceso de planificación. En este sentido, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO expone que la aplicación de la discrecionalidad administrativa en este caso requiere la aplicación del mecanismo de la ponderación, como elemento indispensable para lograr una estructura racional y jurídicamente sostenible⁹³⁹.

En este sentido cabe citar la STS de 17 de junio de 2013 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 1352/2011. Ponente CALVO ROJAS, EDJ 2013/111272), en la que el Alto Tribunal avala la capacidad de la Administración de variar la clasificación urbanística de un suelo al considerar las nuevas condiciones del momento en el que se procede a la revisión del planeamiento anterior; o las de 16 de febrero de 1993, de 18 de marzo de 2004 y de 14 de junio de 2016, en las que se reafirma la potestad de justificar unos nuevos criterios de ordenación al reconsiderar los establecidos previamente.

En concreto, esta última Sentencia (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 802/2015. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2016/87530) afirma la capacidad de la Administración competente para utilizar su potestad de planificación, asumiendo para ello las determinaciones que se entiendan coherentes con la situación del territorio y, en tal caso, pudiendo acordar la alteración de las

de actuación, mientras la modificación puede tener lugar respecto a planes, programas, normas y ordenanzas.

4.- El procedimiento complejo arbitrado por el legislador para elaboración de planes es para que sus distintas fases sean algo más que ritos que sólo sirvan para complicar el procedimiento, ya que lógicamente están pensadas para una mayor garantía en la obtención de un final óptimo corrigiendo o mejorando los errores iniciales.

5.- el principio de seguridad jurídica no puede entenderse infringido por razón de cambio en la calificación urbanística del suelo, pues el "ius variandi" de la Administración permite adecuar el ordenamiento urbanístico a las nuevas circunstancias demográficas, sociales y económicas que demanden una alteración de la anterior.

6.- Los derechos subjetivos nacidos de la primitiva normativa no son fundamento bastante para la ilegalidad de las nuevas determinaciones modificativas que les afecten en cuanto éstas constituyen la previsión de futuro.

⁹³⁹ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2015, págs. 5 y ss.).

consideraciones que hasta ese momento estuvieran vigentes, conforme al uso racional y justificado del *ius variandi* que se reconoce en todo proceso de planificación y, evidentemente, en la revisión de las posiciones precedentes.

En cualquier caso, como se ha expuesto toda nueva consideración que venga a alterar las determinaciones de la planificación vigente debe venir precedida de su coherente justificación, de tal modo que la nueva opción adoptada por el planificador tenga su preceptiva cobertura interpretativa. Incluso cabe añadir con TOLOSA TRIBIÑO⁹⁴⁰ que las modificaciones puntuales realizadas sobre el planeamiento vigente deberán contener una mayor exigencia de motivación, debido a que las mismas no se insertan en un proceso de revisión general que asuma los nuevos criterios en base a un completo análisis de la realidad territorial existente, por lo que es preciso que incorporen la acreditación de la necesidad y conveniencia para el interés general de los nuevos criterios introducidos en sustitución de los anteriores.

VIII. ESPECIAL REFERENCIA A LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN DE LAS ZONAS LITORALES.

A. Naturaleza y objetivos generales.

Debido a su singularidad y finalidad específica, cabe en este punto realizar una aproximación a unos determinados instrumentos de planificación que tanto por su naturaleza como por las circunstancias que motivan su gestación, inciden directa y plenamente en el objeto de nuestro estudio sobre la protección del suelo por los distintos sistemas de planificación. Estos instrumentos, denominados de distinta forma en función de la nomenclatura adoptada por cada Comunidad Autónoma, pueden equipararse en base a su objeto fundamental, que es la protección específica de las zonas litorales y costeras. Su especialidad reside en que aun siendo instrumentos de ordenación territorial

⁹⁴⁰ TOLOSA TRIBIÑO, César (2006, págs. 54-55).

su destino concreto es la protección del territorio, por lo que vienen a establecer de forma casi exclusiva un régimen jurídico singularizado para los terrenos sobre los que despliegan sus efectos, basado eminentemente en su preservación y, a consecuencia de esta premisa, prácticamente obviando cualquier otra consideración de naturaleza planificadora sobre los mismos.

Como ejemplos de este tipo de instrumentos de ordenación territorial tan específicos pueden citarse el Plan Territorial Especial del Suelo No Urbanizable de Costas de Asturias (PESC)⁹⁴¹, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)⁹⁴², el Plan de el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana⁹⁴³ (PATIVL), o el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA), instrumento de ordenación territorial que se introdujo en la normativa andaluza mediante la innovación de la LOTA realizada por el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía⁹⁴⁴. En este último caso, la exposición de motivos de la citada norma incluye de forma muy gráfica el motivo que fundamentaba la incorporación de esta figura al acervo jurídico territorial andaluz y los objetivos que se pretendían con su posterior formulación, al contener expresamente:

“Andalucía cuenta con casi 1.000 kilómetros de costas, de características morfológicas diversas, en las que se alternan espacios muy antropizados con otros que mantienen sus condiciones naturales, si bien estos últimos han disminuido considerablemente en las últimas décadas. El progresivo proceso de ocupación del suelo por la urbanización, las infraestructuras y las actividades económicas ha conllevado, en algunos casos, la pérdida de ecosistemas valiosos, el deterioro del paisaje y el incremento de la carga contaminante vertida al litoral, entre otros efectos. (...) Esta problemática, común a otras zonas litorales del territorio español, ha dado lugar a que en la franja de los primeros 500 metros se haya construido

⁹⁴¹ Aprobado por Acuerdo del Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de 23 de septiembre de 2016 y publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 266, de 16 de noviembre de 2016 (corrección de errores en Boletín núm. 203, de 1 de septiembre de 2017).

⁹⁴² Regulado en la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria y aprobado mediante la Ley 2/2004, de 27 de septiembre (BOE núm. 259, de 27 de octubre de 2004).

⁹⁴³ Decreto 58/2018, de 4 de mayo (Diario Oficial de la Generalidad Valenciana núm. 8293, de 11 de mayo de 2018).

⁹⁴⁴ BOJA núm. 233, de 28 de noviembre de 2012.

casi el 40% de su territorio frente al 7% de hace 5 décadas. Y si bien la crisis económica ha frenado el proceso de urbanización, ello no se ha reflejado aún en los modelos urbanísticos de los planeamientos municipales, que responden, en su mayoría, a expectativas justificadas por demandas exógenas propias de otra situación socioeconómica. Ello implica que en las zonas próximas a la costa, a veces con valores ambientales o paisajísticos reconocidos como valiosos por la sociedad actual, existan importantes superficies de suelo urbanizable, en muchos casos sin integración alguna con los núcleos urbanos existentes, que deben jugar un papel relevante en la protección y revalorización del frente litoral. Sin embargo, el espacio costero como sistema interdependiente, precisa de un enfoque unitario e integrador que permita encauzar las dinámicas de crecimiento urbanístico que tienen un alcance supramunicipal e incluso regional, pues sobre la calidad ambiental y paisajísticas del litoral se sustenta una parte muy importante de la competitividad de los destinos turísticos de Andalucía. (...) El Decreto-Ley crea la figura del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía con el objetivo de salvaguardar los intereses autonómicos presentes en esta zona, de forma que se garantice la protección y puesta en valor de la franja más próxima a la costa, y mantener libres de urbanización los espacios no edificados que no sean necesarios para la normal expansión de nuestros pueblos y ciudades, propiciando un desarrollo urbanístico sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio...”.

Con esta declaración de intenciones, el legislador andaluz ponía de manifiesto su evidente intención de intervenir en el estado actual del litoral costero de la región, introduciendo un elemento de protección que paralizara los procesos de urbanización aún no ejecutados y, para el futuro, evitara la incorporación de nuevos espacios urbanos en su ámbito, al menos los que no estuvieran plenamente justificados.

En el fondo, estos distintos ejemplos de planificación territorial autonómica vienen motivados por un mismo intento de reacción legislativa y administrativa frente a los excesos urbanísticos surgidos en las décadas finales del pasado siglo y en la primera del presente, que tuvieron su máxima expresión en la invasión urbanizadora de gran parte del litoral español de forma casi siempre descontrolada, de la que ciertamente no solo fueron responsables las Entidades Locales en las que se produjeron tales desmanes, aunque de la redacción transcrita anteriormente parece inferirse tal conclusión.

Para alcanzar los ambiciosos objetivos pretendidos, se introducen en la planificación territorial de los distintos ámbitos estos instrumentos específicos, que presentan un marcado carácter proteccionista al ser éste su objetivo fundamental. De este modo, en el caso de la normativa andaluza sobre ordenación territorial, se introduce la exigencia de formular un instrumento de planificación que jerárquicamente se inserta por debajo del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, pero por encima de los instrumentos de ámbito subregional, que expresamente quedan vinculados a sus determinaciones. La regulación de este nuevo instrumento de ordenación territorial, contenida en los artículos 42 y siguientes de la LOTA, establece que sus objetivos serán la conservación y puesta en valor de las zonas costeras de Andalucía, en el marco de lo establecido en el citado Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para el dominio litoral y su contenido específico debe contener, entre otras cuestiones, la delimitación concreta del ámbito territorial del plan y de la zona de influencia del litoral, la indicación de las zonas que por motivos territoriales o de protección deben ser preservadas del desarrollo urbanístico, las determinaciones precisas para garantizar un régimen homogéneo para las diferentes categorías de suelo no urbanizable de todo el ámbito considerado, el establecimiento de corredores o ámbitos de conexión del sistema costero con el interior territorial y, finalmente, las determinaciones de los planes de ordenación del territorio de ámbito inferior y del planeamiento urbanístico que deban ser objeto de adaptación, justificando las alteraciones propuestas para los mismos.

En similares términos se expresan los otros ejemplos de instrumentos territoriales antes citados, como puede apreciarse en la redacción del artículo 1.2 del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana o en el capítulo primero del documento normativo del Plan Territorial Especial del Suelo No Urbanizable de Costas de Asturias⁹⁴⁵. En

⁹⁴⁵ En este caso, el Plan Territorial Especial del Suelo No Urbanizable de Costas de Asturias se encuadra jurídicamente al mismo nivel de estructura territorial que el Plan de Ordenación del Litoral Asturiano, si bien, por expresa indicación del artículo 1.5 de su documento normativo,

el caso del POL cántabro, el punto primero de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, establece expresamente su equiparación al Plan Regional de Ordenación Territorial, por lo que puede considerarse a efectos legales como un apéndice de éste, singularizado por su específico tratamiento del litoral de esta Comunidad Autónoma.

La cuestión que subyace al analizar este tipo de instrumentos es la que se refiere, en términos generales, a su doble consideración, debido a que presentan un evidente carácter territorial al tener por objeto el establecimiento de un mínimo común denominador de protección en el suelo no desarrollado hasta la fecha en el litoral, de tal modo que se garantice el control de los posibles actos autorizables en el mismo no solo mediante la imposibilidad (o restricción muy cualificada) de albergar nuevos desarrollos urbanos, sino también, controlando los posibles usos que fueran proyectados para su ubicación en estas localizaciones, aun sin provocar la reclasificación de su actual condición de suelos no urbanizables. Pero, desde otro punto de vista, nos encontramos ante instrumentos de un evidente alcance sectorial, no solo porque se dirigen de forma casi exclusiva a la protección del entorno (obviando otras consideraciones atribuidas a la ordenación territorial, salvo excepciones puntuales), sino principalmente porque su alcance territorial se limita a la costa litoral y zonas aledañas.

B. La nulidad formal del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

En el caso andaluz, el mandato establecido en la normativa territorial por la innovación del año 2012 fue objeto de cumplimiento por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía mediante la aprobación del Decreto

pormenoriza y complementa a éste, prevaleciendo en caso de discrepancia dada su posterior entrada en vigor.

141/2015, de 26 de mayo⁹⁴⁶, por el que se aprobó definitivamente el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. De este modo, a partir de su publicación en el BOJA se dispuso su aplicación sobre todo el ámbito litoral andaluz, con los efectos proteccionistas que se introdujeron en el documento en función de las exigencias programáticas que se contenían en la exposición de motivos de la propia reforma legal a las que se ha hecho referencia en el punto anterior.

No obstante, frente al documento aprobado se interpusieron varios recursos contencioso-administrativos, como el que presentó inicialmente la Junta de Compensación del Sector SL-1 "Valdevaqueros" del Pan General de Tarifa, al estimar que sus intereses legítimos se vieron afectados con la entrada en vigor del PPCLA. En concreto, la Junta de Compensación sustentó su recurso en varios motivos, como eran la infracción del principio de jerarquía con la aprobación de varias de sus determinaciones, denunciando que con ello se vulneraba el principio de autonomía local; la ausencia en el estudio económico del documento de partidas indemnizatorias para satisfacer a los perjudicados por la nueva ordenación de los territorios afectados; la insuficiente valoración de alternativas en el informe de sostenibilidad ambiental o, en todo caso, la falta de motivación en la protección territorial de superficies ubicadas más allá de la franja de 500 metros de la denominada por la LOUA como zona de influencia del litoral.

En términos prácticos, las motivaciones que propiciaron éste y el resto de recursos que se interpusieron frente al Decreto del Consejo de Gobierno de 26 de mayo de 2015, fueron los efectos directos que se producían con su entrada en vigor sobre los planeamientos de los municipios costeros que, en síntesis, suponían la desclasificación de todos los suelos urbanizables ubicados en el litoral, que no contaran con la ordenación pormenorizada aprobada en dicha fecha⁹⁴⁷.

⁹⁴⁶ BOJA núm. 139, de 20 de julio de 2015.

⁹⁴⁷ Esta cuestión, de evidente incidencia sobre los municipios del litoral andaluz y, especialmente, sobre los intereses de los titulares de terrenos urbanizables en los ámbitos

Dicho recurso fue analizado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que mediante la Sentencia de 21 de septiembre de 2017 (Sede de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 721/2015. Ponente SANTOS GÓMEZ, EDJ 2017/192749), procedió a su estimación y, en consecuencia, a declarar nulo de pleno derecho el documento del PPCLA aprobado. El motivo por el que fundamentó la Sala la declaración de nulidad del plan no fue ninguna cuestión material de su contenido, sino al contrario, por una cuestión formal derivada del acuerdo del Consejo de Gobierno que aprobó el documento, que fue adoptado cuando se encontraba en funciones. Ante esta coyuntura, la Sala analiza la posibilidad por la que un Gobierno en esta situación transitoria pueda aprobar un documento de este alcance, para lo cual tendría que ser calificado como acto o asunto de “despacho ordinario”, en virtud de las competencias atribuidas legalmente a los ejecutivos en fase de renovación.

En contra de esta consideración, el TSJ andaluz pone de manifiesto la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo que otorga a los instrumentos de planeamiento un marcado valor normativo, lo que implica que mediante su establecimiento se introducen y desarrollan nuevos criterios de orientación política sobre el modelo territorial, lo que no puede ser considerado como un acto ordinario y, en consecuencia, no podría ser aprobado por un Gobierno en funciones⁹⁴⁸.

Como sobre este caso indica LÓPEZ PÉREZ⁹⁴⁹, la sentencia muestra de forma nítida la naturaleza de los instrumentos de planificación territorial, teniendo en cuenta que la ordenación del territorio es una disciplina omnicomprensiva de

afectados por la nueva regulación, suscitaba varios puntos de conflicto adicionales, como es el aducido por los Ayuntamientos afectados, en relación con la Administración que tuviera que responder de las posibles reclamaciones presentadas por los afectados, máxime en los supuestos en los que la clasificación de los suelos urbanizables venía precedida de convenios urbanísticos en los que se habían desembolsado importes en metálico y que, por descontado, su devolución iba a ser reclamada.

⁹⁴⁸ A esta Sentencia le siguieron al menos otras tres, formuladas por la misma Sala y Sección con fecha 21 de septiembre de 2017, en las que, lógicamente, se asumen las conclusiones de la dictada solo unos días antes.

⁹⁴⁹ LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2017-f).

diversos sectores (económico, urbanístico, social y, por supuesto, ambiental), que compromete el uso futuro de los suelos comprendidos en su objeto de planificación en dichas materias y, de esta forma, resulta fundamental para entender, entre otras cuestiones, su superposición al planeamiento urbanístico. Por todo ello, los planes territoriales se equiparan a una disposición normativa a los efectos de quedar sustraída su aprobación por un Gobierno en funciones, precisamente por el fuerte condicionamiento que suponen para las directrices políticas futuras que adopte el nuevo equipo entrante, aun siendo del mismo signo político que el saliente, tal y como sucedió en el caso que nos ocupa⁹⁵⁰.

La resolución del Alto Tribunal andaluz ha devenido posteriormente firme al ser inadmitido el recurso presentado por la Junta de Andalucía frente a la citada sentencia y las emitidas posteriormente en el mismo sentido, al estimar en marzo del año 2018 la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo la ausencia de interés casacional en el recurso planteado y, por lo tanto, determinar su inadmisión conforme a lo dispuesto en los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹⁵¹. Por lo tanto, se ha consolidado la nulidad del

⁹⁵⁰ Un completo análisis sobre el motivo formal por el que el TSJ de Andalucía declaró nulo el PPCLA de 2015 se contiene en RANDO BURGOS, Esther (2018-b, págs. 123 y ss.).

⁹⁵¹ Por su contraste con la decisión adoptada es preciso hacer referencia en este punto a la STS de 27 de diciembre de 2017 (ECLI ES:TS:2017:4743), por la que el Alto Tribunal valida el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que fue aprobado el vigente Plan Director de la Red de Parques Nacionales. Entre los motivos de impugnación invocados frente este instrumento de planeamiento se encontraba el de su aprobación por un Gobierno en funciones, esta vez del Estado, por lo que se encontraba sometido a la limitación establecida en el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno" (LOFAGE). Sin embargo, en esta ocasión el Tribunal Supremo sostiene que el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni, por otro lado, signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse. Tras analizar las circunstancias y el contexto de la aprobación del citado Plan Director de la Red de Parques Nacionales, el Alto Tribunal desestima este motivo de impugnación, al entender que las circunstancias del Gobierno en funciones (de duración superior al régimen normal transitorio entre la celebración de elecciones generales y la formación del nuevo Gobierno) y, sobre todo, la convicción de que el instrumento de planificación aprobado no contiene ninguna directriz política que condicionara, comprometiera o impidiera las que debiera tomar el nuevo Gobierno surgido de las elecciones generales, que además, entre otros extremos, podía proceder a su posterior derogación.

instrumento aprobado en 2015 por la Junta de Andalucía y, por lo tanto, la inaplicabilidad material de sus disposiciones.

En cualquier caso, ante la singularidad que presenta este instrumento en su consideración de ordenación territorial y por su vocación netamente proteccionista, se estima conveniente analizar el contenido material del Decreto 141/2015, de 26 de mayo (no cuestionado por el TSJ ni por el Tribunal Supremo) y, entre otras cuestiones, su vinculación sobre los instrumentos de planeamiento de los municipios andaluces afectados por su ámbito de aplicación.

Al igual que en el caso andaluz, el Plan Territorial Especial del Suelo No Urbanizable de Costas de Asturias también fue objeto de impugnación judicial, si bien en este caso la STSJ de Asturias de 12 de marzo de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 35/2017. Ponente MARGARETO GARCÍA, EDJ 2018/54444) desestimó el recurso presentado frente al mismo por una asociación de vecinos afectada por la inclusión de un determinado suelo incluido en el ámbito de aplicación del plan con la clasificación de suelo no urbanizable, exigiendo su inclusión dentro de la delimitación de un núcleo de población rural. En este caso la Sala de Oviedo aduce que la potestad de planificación territorial prevalece ante la potestad urbanística local, salvo que se haga referencia a derechos previamente consolidados, por lo que las nuevas determinaciones deben prevalecer ante supuestos no reconocidos previamente al estimar prevalentes las nuevas condiciones de ordenación derivadas de la entrada en vigor del instrumento territorial.

Por su parte, el POL cántabro también fue recurrido, esta vez ante el Tribunal Constitucional, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad planteados frente al texto mediante la STC 57/2015, de 18 de marzo (BOE núm. 98, de 24 de abril de 2015) y la STC 92/2015, de 14 de mayo (BOE núm. 146, de 19 de junio de 2015). Mediante ambas sentencias el Tribunal Constitucional viene a ratificar la compatibilidad del texto cántabro con la vigente Carta Magna, salvo

en dos incisos contenidos en su artículo 51 (puntos 3 y 4), en los que aprecia una vinculación al principio de jerarquía normativa al posibilitar que el ejecutivo autonómico pudiera prescindir de la clasificación del suelo y de la propia normativa para el diseño y ejecución de las políticas sectoriales, con lo que se provocaba una quiebra injustificada de los principios de autonomía local y primacía de la ley.

C. Estructura y contenidos fundamentales de estos instrumentos de planificación.

A la hora de analizar estos específicos instrumentos territoriales, podemos comenzar destacando que presentan la estructura genérica que se ha descrito en los epígrafes anteriores, manteniendo el esquema general del proceso de formulación de todo instrumento de planificación, incluyendo el propio trámite de evaluación ambiental.

Centrándonos en las cuestiones nucleares de su regulación, debemos hacer referencia a los objetivos que se plantean con su formulación y que se recogen en los documentos de Memoria de Ordenación. En el caso del abortado documento andaluz estos son los de preservar de la urbanización las zonas con valores ambientales, naturales, paisajísticos, culturales, agrícolas y forestales de los espacios litorales; evitar la consolidación de nuevas barreras urbanas entre los espacios interiores y los del sistema litoral; armonizar la regulación del suelo no urbanizable en el ámbito del plan; favorecer la biodiversidad a través de la continuidad de los espacios del interior con el litoral y, en quinto lugar, propiciar el mantenimiento del litoral como recurso turístico básico evitando su consolidación con nuevos usos residenciales estacionales.

En similares términos se expresan los otros documentos analizados, pudiendo destacar como fundamentales los objetivos de garantizar la conectividad ecológica entre los espacios naturales del litoral y del interior para evitar su

fragmentación y, por otro lado, mantener los espacios actuales libres de urbanización, evitando la formación de pantallas continuas de edificación en las zonas costeras.

Con la sola lectura de los objetivos recogidos en estos instrumentos podemos comprobar cómo el planificador regional pretende revertir la situación de los entornos costeros, mediante la reconducción de la ordenación de los espacios no consolidados materialmente por la urbanización de tal modo que permita asumir los postulados proteccionistas imperantes en la actualidad. Para ello, el documento andaluz introduce una serie de actuaciones en tres ámbitos fundamentales:

- Actuaciones urbanísticas, cuya finalidad es evitar la consolidación de un continuo edificado que podría llegar a cubrir una parte sustancial de la línea de costa, y, de este modo, armonizar la regulación de suelo no urbanizable estableciendo los criterios y directrices para su preservación.
- Actuaciones patrimoniales, cuyo objeto es preservar los espacios costeros por sus valores paisajísticos, naturales y culturales.
- Actuaciones ambientales, cuyo fin es posibilitar la preservación del medio costero y asegurar la continuidad entre los ecosistemas terrestres y marítimos.

Estas actuaciones han de ser implementadas en el ámbito específico de aplicación que se determinaba para este instrumento de planificación, conforme se define en el artículo 42.3 de la LOTA y que alcanza, al menos, los primeros 500 metros de la denominada zona de influencia del litoral, junto con las zonas necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del sistema

costero andaluz⁹⁵². Conforme a esta exigencia legal, el plan incluye los ámbitos exteriores a la franja mencionada estimados como necesarios para completar el ecosistema costero, tomando como límite elementos físicos o barreras (caminos, vías pecuarias o límites parcelarios, carreteras o autovías). Dicho límite supera, en algunos casos, la distancia de 500 metros cuando el espacio colindante corresponde a suelos protegidos por la planificación territorial, o cuando se trata de ámbitos de características fisiográficas homogéneas. Asimismo, cuando en la zona a proteger existe un sector de suelo urbanizable, se incluye en el ámbito el sector completo cuando la protección de los 500 metros haría inviable su desarrollo⁹⁵³. Por la propia naturaleza del plan y por razones de coherencia, el documento andaluz de 2015 excluye expresamente los suelos urbanos, consolidados y no consolidados, así como los terrenos calificados como sistemas generales (portuario y aeroportuario). Para estos suelos el plan respeta las determinaciones adoptadas por el planeamiento general correspondiente⁹⁵⁴. Finalmente, En el ámbito del plan se incluyen expresamente los suelos correspondientes a la Red de Espacios Naturales Protegidos, aunque su ordenación y gestión se remite a los correspondientes instrumentos regulados por la normativa ambiental.

⁹⁵² La zona de influencia del litoral se regula además en la LOUA, concretamente en el artículo 10.1.A).h) en el que se describe como mínimo de quinientos metros a partir del límite interior de la ribera del mar, pudiéndose extender ésta en razón a las características del territorio, y en el artículo 17.7 en el que indica que en la misma se evitará la urbanización continua y las pantallas de edificación, procurando la localización de las zonas de uso público en los terrenos adyacentes a la zona de servidumbre de protección.

⁹⁵³ Puede apreciarse que, en determinadas ocasiones, la extensión de las superficies incluidas en el ámbito del plan por encima de la franja definida como zona de influencia de litoral se presenta con razones que requieren una justificación individualizada, sobre todo si los terrenos no presentan valores naturales o ambientales constatables. Esta necesaria justificación de la extensión proteccionista del plan, como se ha apuntado anteriormente, fue uno de los motivos alegados en los recursos interpuestos ante el documento de 2015.

⁹⁵⁴ Cuando el dominio público marítimo-terrestre se adentra por las márgenes fluviales, el plan no incluye en más que aquellos terrenos próximos a las desembocaduras, en los que se reconoce la acción directa y cotidiana de las mareas en una morfología marismeña, es decir, cuando se trata de marismas, naturales o transformadas, pero destinadas a usos en los que el ritmo mareal tiene incidencia y en los que cualquier actuación en sus bordes puede tener repercusiones ambientales sobre la marisma. Se excluye por tanto la franja de los 500 metros en las márgenes de los ríos incluso cuando se trata de marismas transformadas donde no existe interacción entre los sistemas terrestres y marinos.

En el caso del PESC asturiano, su ámbito territorial se extiende a la zona de suelo calificada como suelo no urbanizable de costas por el previo Plan de Ordenación del Litoral Asturiano, incluyendo el borde costero, la zona de dominio público marítimo-terrestre y cualquier otra área colindante que pueda estar sometida a legislación sectorial específica. No obstante, el propio plan indica expresamente que se incluyen propuestas para suelos no incluidos en los supuestos anteriores, como criterios aplicables a instrumentos de planeamiento que pudieran tramitarse posteriormente.

Por su parte, el artículo 3 de las normas del PATIVL valenciano establece una vinculación territorial de forma muy similar a la del texto andaluz, al definir su ámbito de aplicación a los suelos situados en la franja de 500 metros lineales desde el límite interior de la ribera del mar, que puede ser ampliado a los siguientes 500 metros como zona de continuación ecológica y amortiguación de impactos, e incluso, hasta los 2000 metros en los denominados como ámbitos de conexión. Al igual que en el caso andaluz, los límites descritos podrán ser ampliados o reducidos de forma justificada, con el objeto de su adaptación a los límites reconocibles del territorio, incluidos los espacios naturales presentes en el entorno.

Por lo que respecta al POL cántabro, conforme expone RANDO BURGOS⁹⁵⁵ contiene un modelo territorial sustentado en tres pilares fundamentales, como son las áreas de protección, áreas de ordenación y las denominadas actuaciones integrales estratégicas. Con esta disposición se busca conjugar dos elementos esenciales en toda ordenación territorial, como son la protección del entorno con la utilización racional del territorio. Como novedad de este instrumento, se incorpora el concepto de “capacidad de acogida”, cuya finalidad esencial es establecer límites al crecimiento urbanístico de los distintos territorios con arreglo al modelo territorial propuesto.

⁹⁵⁵ RANDO BURGOS, Esther (2019, pág. 17).

Conforme a su propuesta inicial y definidos los ámbitos concretos de aplicación de cada instrumento, se formulan los criterios con arreglo a los cuales se va a disponer la ordenación territorial de los distintos espacios. En el caso del PPCLA de 2015, se describen hasta ocho líneas de actuación concretas, a las que otorga una motivación individualizada dentro del contexto general de protección que preside todo el documento:

1. Evitar la consolidación de nuevas barreras urbanas entre los espacios interiores y los del sistema litoral. A estos efectos, el plan establece el criterio de preservar los suelos no urbanizables no sometidos a régimen de protección alguna por los instrumentos de planificación vigentes y determinados suelos urbanizables para evitar que su posible incorporación al proceso urbanístico coadyuve a la consolidación de nuevas franjas litorales urbanizadas⁹⁵⁶.
2. Proteger los valores ambientales, naturales, culturales, agrícolas, forestales y paisajísticos de los espacios litorales. Con arreglo a este criterio, se actualizan las afecciones derivadas de la legislación sectorial, protegiendo aquellas zonas de valor natural o ambiental intrínseco que no fueron protegidas en su momento, preservando del proceso urbanístico los suelos no urbanizables no ocupados, colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, con zonas protegidas por la legislación específica o con zonas protegidas por los planes de ordenación de territorio.
3. Favorecer la biodiversidad a través de la continuidad de los espacios del interior con los del litoral. Se adopta como criterio la culminación del

⁹⁵⁶ Con esta fundamental premisa, el PPCLA de 2015 asume una especial protección inducida, no por la presencia de valores o elementos concretos apreciables sobre los nuevos terrenos protegidos, sino por la salvaguarda de valores genéricos de ordenación territorial y que, en todo caso, se justifican por la localización de un terreno en un espacio concreto. En cierto modo, esta motivación presenta aspectos muy similares a la que se incluye en la protección de entornos visuales, en la que se ven afectados terrenos que, en muchas ocasiones, no presentan valores identificables en sí mismos pero, al contrario, sí por su localización en un espacio determinado.

sistema de protección establecido por los planes de ordenación del territorio subregionales con la delimitación de los corredores que propicien esta conexión y, de esta forma, vertebran la permeabilidad del litoral y la continuidad de los ecosistemas litorales con los del interior.

4. Poner en valor los recursos paisajísticos. Para ello, se protegen aquellos espacios que presentan los mayores valores paisajísticos y que contribuyen a conformar la identidad territorial del litoral.
5. Propiciar el mantenimiento de la franja litoral como recurso turístico básico evitando su colonización con nuevos usos residenciales estacionales⁹⁵⁷.
6. Armonizar la regulación de protección del suelo no urbanizable en el ámbito del Plan. Para ello pretende instaurar un régimen homogéneo para la totalidad de los terrenos incluidos en el ámbito del plan, de manera que espacios de similares características físicas, ambientales y paisajísticas cuenten con similar régimen de protección.
7. Favorecer la adecuada integración de los bordes urbanos de contacto con los espacios protegidos y orientar los crecimientos hacia el exterior de la franja litoral. A estos efectos, el plan posibilita el desarrollo urbano necesario que permita solucionar, dentro de la franja de los 500 metros, los problemas de borde y efectuar un adecuado tratamiento paisajístico del encuentro urbano-rural pero, en cualquier caso, orientando indirectamente el crecimiento urbano natural de los núcleos hacia el exterior de la misma, de manera que sólo en aquellos casos en que no sea factible crecer hacia el interior se permite la expansión urbana de los núcleos existentes dentro de los 500 metros, y ello con el fin de

⁹⁵⁷ Tal vez esta sea la línea de actuación en la que se puede apreciar un mayor carácter territorial a la regulación del PPCLA, al influir en cuestiones relativas a aspectos socioeconómicos de los entornos costeros, con la pretensión de no fomentar el uso de segundas residencias estacionales, preconizando por el contrario un turismo de naturaleza no invasiva.

completar la trama urbana de los núcleos y satisfacer las demandas de dotaciones y espacios libres.

8. Propiciar el desarrollo urbano compacto. Finalmente, el plan, asumiendo los principios de desarrollo sostenible y crecimiento compacto auspiciados por el POTA, adopta como criterio básico para la protección litoral que el desarrollo urbano del corredor costero se lleve a cabo en contigüidad con los suelos urbanos consolidados y responda a un modelo de ciudad compacta, que evite la colonización urbana extensiva del litoral andaluz.

Del análisis de estos criterios de ordenación puede apreciarse el marcado acento proteccionista que contienen, eludiendo casi por completo incluir medidas de actuación de carácter positivo, entendiendo por tales las que contienen posibilidades de desarrollo de nuevos ámbitos costeros. Al contrario, se formulan estos criterios con un evidente afán restrictivo, priorizando las medidas por las que se impidan futuros desarrollos y solo asumiendo usos muy poco intensivos y en espacios muy determinados.

D. Efectos de la ordenación propuesta sobre el resto de instrumentos de planificación.

El carácter específicamente proteccionista de estos instrumentos de ordenación territorial determina que su ordenación pueda colisionar o, cuanto menos, afectar a la que previamente fuera aplicable sobre los ámbitos territoriales concurrentes y que fuera menos restrictiva que aquella. Esta realidad exige que se analice la incidencia que la entrada en vigor de la nueva ordenación contenida en estos instrumentos supone sobre la ordenación previamente aplicable, en función de la propia naturaleza jurídica de la nueva planificación y del carácter más o menos vinculante de sus determinaciones.

En el caso andaluz el actual artículo 42 de la LOTA establece que el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía será vinculante para los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional y producirá los efectos establecidos estos planes. Consecuentemente, en palabras del propio documento, por aplicación del artículo 23.1 de la LOTA el PPCLA será también vinculante para los instrumentos de planeamiento urbanístico general. En función de tales consideraciones, el documento de 2015 especificaba las determinaciones de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional y del planeamiento urbanístico general que deberían ser objeto de adaptación a la nueva realidad jurídica, surgida con su aprobación (aunque posteriormente anulada).

Con arreglo a esta consideración legal, en lo que respecta a la ordenación territorial el PPCLA debe complementar las determinaciones de protección de los instrumentos de ámbito subregional que extiendan sus efectos sobre la franja litoral andaluza, para lo que el documento de 2015 incorporaba al sistema de protección aquellos suelos no transformados necesarios para el cumplimiento de los objetivos formulados y armonizaba el régimen de usos autorizables en suelo no urbanizable. Con carácter general, el propio PPCLA establecía que las determinaciones de los planes subregionales permanecerían vigentes en el ámbito afectado por la nueva regulación siempre que no contradigan sus estipulaciones, si bien, por otro lado, prevalecerían cuando resultaran más restrictivas que las derivadas del régimen de protección del mismo.

En relación con el régimen de usos autorizables en suelo no urbanizable, el plan anulado proponía una regulación uniforme de los terrenos incluidos en su ámbito atendiendo a las categorías de protección establecidas, a modo de marco mínimo de protección. De este modo la regulación de usos permitidos en suelo no urbanizable, definida por los respectivos planes subregionales vigentes, debería adaptarse al nivel mínimo de protección establecido, prevaleciendo las determinaciones que resultaran más restrictivas, lo que

obligaba a adaptar las determinaciones de los planes subregionales que contuvieran la implantación de usos y actividades de forma incompatible con el régimen de protección establecido por la ordenación incluida en el PPCLA de 2015.

En similares parámetros, en el caso de los instrumentos de planificación urbanística la introducción de la nueva ordenación territorial conlleva la debida adaptación del régimen de usos autorizables en los suelos no urbanizables afectados, debiendo equipararse al marco mínimo de protección establecido para los terrenos incluidos en el ámbito del PPCLA y, por consiguiente, adscribiendo los suelos no urbanizables protegidos a la categoría de especial protección por planificación territorial. Además, como exigencia específica, se debería revisar la clasificación de los ámbitos de suelo urbanizable incluidos en las zonas de protección territorial, otorgándoles la clasificación y régimen derivados de la nueva categoría de protección asignada.

Estas exigencias derivadas de la introducción de la nueva ordenación, de carácter eminentemente proteccionista, afectaban en gran medida a los intereses de los titulares de terrenos costeros previamente declarados como suelos urbanizables, debido a que se veían truncadas sus expectativas de desarrollo urbanístico al localizarse en sectores incluidos en las nuevas zonas de protección y, por lo tanto anuladas, o cuanto menos rebajadas en gran medida, sus aspiraciones de obtener los beneficios esperados con la puesta en carga de nuevos ámbitos urbanos. Debido a esta consideración, se entiende la motivación que determinó la interposición de los recursos que propiciaron las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía a las que se ha hecho referencia, ya que se vaciaban en gran parte las previsiones de desarrollo de un importante número de sectores declarados como urbanizables por los planeamientos urbanísticos vigentes y, en muchos de los casos, con previsiones muy lucrativas dada su localización geográfica.

A lo anterior cabe añadir la posible incidencia que esta nueva regulación pudiera derivar para las Entidades Locales afectadas, debido a que los titulares de derechos que se vieran perjudicados en sus intereses por la aplicación de los nuevos ámbitos de protección, con toda seguridad dirigirían sus reclamaciones frente a las mismas en los casos en los que la aprobación de los sectores urbanizables se hubiera visto precedida de convenios urbanísticos de planeamiento en los que se dispusieran pagos en metálico que se hubieran realizado por anticipado por cualquier causa. En tales casos, la muy probable obligación de devolver con intereses los importes abonados hubiera supuesto un quebranto para las arcas de los municipios afectados y ello aunque, en realidad, no hubieran sido los responsables del incumplimiento de las obligaciones derivadas de estos convenios, sobre todo teniendo en cuenta que la Administración autonómica fue la responsable de aprobar definitivamente la creación de tales sectores de suelo urbanizable y es la misma que, posteriormente, dispone su revocación.

Esta cuestión fue la determinante de otro de los motivos de impugnación invocados por los recursos presentados ante el Decreto de 2015, al no prever éste ninguna consideración sobre la entidad que debería afrontar las posibles indemnizaciones procedentes de la entrada en vigor de sus determinaciones, ni siquiera sobre la posible interposición de reclamaciones por los afectados. No obstante, como afirma HERNÁNDEZ JIMÉNEZ⁹⁵⁸, conforme al régimen general de la responsabilidad administrativa derivada de las alteraciones urbanísticas, la desclasificación acordada no debería generar derechos indemnizatorios para los afectados cuyos terrenos se encontraran incluidos en sectores cuyos plazos de desarrollo hubieran transcurrido en la fecha de entrada en vigor de la nueva ordenación contenida en el PPCLA.

En lo que respecta al PESC asturiano, aparte de su condición de paridad con el Plan de Ordenación del Litoral Asturiano a la que se ha hecho referencia anteriormente, el propio documento indica que, dada su condición de

⁹⁵⁸ HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario M. (2013).

instrumento de ordenación territorial, sus contenidos vinculan a los instrumentos de planificación urbanística vigentes sobre los términos municipales del litoral costero asturiano, prevaleciendo sus determinaciones en caso de contradicción. No obstante, el propio documento indica que los planes y proyectos desarrollados en aplicación de las determinaciones de otros instrumentos de ordenación territorial o urbanística deben ser considerados integrados en la regulación del PESC, independientemente de la forma en que se recojan en este documento.

En concreto, con los elementos patrimoniales incluidos dentro de los Catálogos Urbanísticos de cada término municipal se aplicará el principio de preservación, que determina la aplicación del régimen jurídico más restrictivo en caso de concurrencia de la protección del Catálogo junto con la del PESC.

En el caso del PATIVL valenciano, su condición de plan de acción territorial de naturaleza sectorial le otorga la prevalencia que al efecto se establece en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valencia, por la que se debe encuadrar dentro del sistema de instrumentos de ordenación territorial que la misma regula. En concreto, según las determinaciones del artículo 1.3 de su documento normativo, la regulación del plan prevalecerá sobre la de los planeamientos urbanísticos, si bien, en el caso de que la ordenación estructural municipal determine un régimen de protección más riguroso que el contenido en el PATIVL, se aplicará de forma preferente.

En similares términos, el POL cántabro también asume su condición de instrumento de ordenación territorial estableciendo su primacía sobre los instrumentos de inferior entidad jerárquica y sobre los de ámbito urbanístico. En concreto, contiene en su artículo 52 la obligación de los municipios de incluir

las determinaciones de los planes y proyectos aprobados en desarrollo de las actuaciones integrales estratégicas que se formulen con arreglo al mismo⁹⁵⁹.

En definitiva, la naturaleza de instrumentos de ordenación territorial que se reconoce a estos instrumentos conlleva que prevalezcan sobre el planeamiento urbanístico aplicable y, por otro lado, que se inserten en el nivel jerárquico correspondiente dentro del catálogo de instrumentos de ordenación territorial de cada Comunidad Autónoma. Cabe destacar que cada normativa califica a estos instrumentos conforme a su propia consideración, destacando el carácter general, aunque limitado espacialmente, que le otorga la normativa andaluza frente al meramente sectorial que le reconoce la normativa valenciana, lo que subraya la vocación con la que cada legislador regional ha abordado su gestión, sin que por ello su efectividad práctica tenga que diferir ampliamente.

E. Zonificación.

Como en el resto de instrumentos de planificación territorial, en los formulados específicamente para la protección del litoral se contiene la necesaria zonificación del ámbito territorial sobre el que despliegan sus efectos, para definir los espacios superficiales sobre los que se apliquen las diferentes medidas de ordenación establecidas en cada caso.

De este modo, el PPCLA de 2015 establecía una zonificación de su ámbito de aplicación con la distinción de dos tipos principales de suelos protegidos, las denominadas zonas litorales de protección ambiental y zonas litorales de protección territorial, si bien esta última subdividida a su vez en dos categorías

⁹⁵⁹ Este artículo fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional al estimar que podría lesionar el principio de autonomía Local. En la citada STC 57/2015 se determinó su constitucionalidad, una vez que fue depurado el texto de los incisos del artículo 51.3 que contradecían el principio de jerarquía normativa y, por lo tanto, se garantizaba que la Comunidad Autónoma ejerce a través de las actuaciones integrales estratégicas en las que se aprecie un interés supramunicipal.

(protección territorial 1 y protección territorial 2), todo ello conforme a la siguiente descripción:

- a) Zonas litorales de protección ambiental. Como expresamente disponía el PPCLA de 2015:

“...se incluyen en esta categoría aquellos suelos que ya disponen de un régimen de protección derivado de su condición de espacios naturales protegidos, montes de dominio público, espacios de la Red Natura 2000, vías pecuarias y el dominio público marítimo-terrestre e hidráulico. Estos suelos deberán ser clasificados conforme a la normativa e instrumentos de planificación que les sean de aplicación. No obstante, los montes de dominio público y los espacios incluidos en la Red Natura 2000, que no cuentan con instrumento de ordenación, se incluyen en todo caso en alguna de las categorías de protección territorial cuyo régimen actuará de manera supletoria siempre que no resulte contradictorio con la normativa específica”.

Por lo tanto, esta categoría se establece conforme a lo exigido por la normativa sectorial y ambiental aplicable, por lo que asume la determinación de suelo protegido que ya se dispone por la aplicación de normas o instrumentos previos a este documento. En el caso de los terrenos que, aunque acreditado su excepcional valor ambiental o su condición forestal, no han sido ordenados convenientemente, el documento opta por incluirlos directamente en las zonas de protección territorial que establece. La vinculación específica que este instrumento pretende sobre los suelos clasificados urbanísticamente, incluso en contra de sus criterios de ordenación, se aprecia en este caso al indicar expresamente que dentro de estas zonas litorales de protección ambiental se encuentran hasta tres sectores de suelo urbanizable dentro de todo su ámbito de aplicación⁹⁶⁰ y que, de este modo, pasan automáticamente a ostentar una especial protección territorial que impide cualquier desarrollo urbanizador en los mismos.

⁹⁶⁰ Incluido un sector de suelo urbanizable que ya se encontraba ordenado, como es el famosísimo ámbito almeriense de “El Algarrobo”, ubicado dentro del entorno del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar.

b) Zonas litorales de protección territorial 1.

En esta primera de las dos categorías en las que el PPCLA de 2015 subdivide el territorio protegido por su propia consideración, se incluyen los suelos costeros que cuentan con características naturales o paisajísticas relevantes para la preservación de la franja litoral, colindantes con el dominio público marítimo-terrestre o con espacios naturales protegidos, los sometidos a riesgos naturales y aquellos otros que permiten la conexión de la costa con los espacios naturales protegidos del interior.

Debido a la consideración de suelos protegidos por la planificación territorial, es el propio instrumento el que contiene las referencias alusivas al régimen jurídico aplicable a los mismos, disponiendo para ello expresamente que:

“...el planeamiento urbanístico deberá clasificar estos suelos como suelo no urbanizable de especial protección, y recoger y desarrollar en todo caso el régimen de usos establecido por el plan. En estos suelos se prohíbe con carácter general la construcción de edificaciones, salvo las vinculadas a adecuaciones recreativas, senderos, observatorios y centros de la naturaleza, accesos a las playas y todos aquellos compatibles con los valores naturales y paisajísticos protegidos, y cuyo uso esté relacionado con el mantenimiento y preservación de dichos valores”.

Como fácilmente puede comprenderse, el número de suelos urbanizables a los que afectaba esta nueva condición jurídica era bastante mayor que en el caso de los suelos de protección ambiental, evidentemente debido a que la protección que se proporcionaba previamente a estos terrenos habría impedido, salvo en excepciones muy puntuales, su inclusión en ámbitos susceptibles de desarrollo urbanístico. En concreto, el propio PPCLA de 2015 determinaba que la nueva protección territorial afectaba a más de una decena de suelos clasificados como urbanizables por sus respectivos planeamientos

urbanísticos, incluidos tres que ya contaban con la ordenación precisa para implementar su desarrollo.

Finalmente, conforme ya se había apuntado, en esta categoría el plan incluye los territorios de montes públicos y los de la Red Natura 2000 que no cuentan con instrumento de ordenación, que se regirán por su normativa específica y solo complementariamente por lo dispuesto en el PPCLA.

c) Zonas litorales de protección territorial 2.

En esta segunda categoría de suelos protegidos por planificación territorial, el PPCLA de 2015 incluía terrenos con valores naturales, paisajísticos o agrícolas, y los terrenos que permiten la conectividad de la costa con el interior, evitando así la conurbación o contribuyendo a mejorar la calidad ambiental y urbana, especialmente en zonas muy saturadas. Se incluyen también aquellos terrenos que por su posición en el frente litoral, aún cuando acogen usos de naturaleza urbana, generalmente irregulares, deben ser preservados de la urbanización.

Estos suelos son los que requieren una justificación para su protección mucho más exigente, debido a que en algunos de los casos no se aprecian sobre los mismos valores destacables, pero como se ha indicado, a juicio del planificador sirven a objetivos globales de la protección costera de la región, como son el mantenimiento de zonas de conectividad natural entre la costa y el interior o, en todo caso, la exigencia de evitar el efecto de pantalla urbana en el frente litoral.

Al igual que en el caso anterior, en estos suelos el PPCLA de 2015 exigía su clasificación por el planeamiento urbanístico como suelo no urbanizable de especial protección, si bien también se autorizaba su delimitación como sistemas generales o locales de espacios libres. Su

régimen de protección es similar al expuesto para los terrenos de protección 1, aunque en este caso se consideraban autorizables bajo el régimen del suelo no urbanizable las construcciones e instalaciones necesarias para la explotación agraria, las actuaciones vinculadas a adecuaciones recreativas, y las demás actuaciones de interés público para infraestructuras, instalaciones recreativas, de ocio o turísticas, que sean compatibles con la preservación natural de los terrenos⁹⁶¹ o las dotaciones turísticas o deportivas ligadas al uso de la playa, siempre y cuando se cumplan determinados requisitos y condicionantes dispuestos en la normativa.

Como otra singularidad de este tipo de protección, el plan disponía que, excepcionalmente y de forma justificada, los instrumentos de planeamiento general podrían incorporar al proceso urbanístico los suelos incluidos en esta categoría que resulten imprescindibles para satisfacer la demanda de crecimiento de los núcleos ubicados en su ámbito, cuando no fuera posible satisfacerla fuera del ámbito del plan de forma continuada, así como para completar la estructura urbana de los núcleos existentes. En estos casos el planificador andaluz establecía la posibilidad de disponer de estos terrenos para nuevos desarrollos urbanos, siempre que se entendieran necesarios para garantizar la continuidad de la trama urbana existente, factor prioritario frente a los desarrollos dispersos o discontinuos por imperativo general del POTA⁹⁶². Por lo tanto, en estos supuestos debería realizarse una valoración sobre los intereses preponderantes, determinando la procedencia de la reclasificación del suelo para su desarrollo urbano o, en otro caso, su desestimación.

En esta zona de protección territorial también se encuentran incluidos íntegramente ámbitos de suelo urbanizable no sectorizado, junto con

⁹⁶¹ El PPCLA 2015 incluía expresamente las edificaciones de restauración, hoteles y campings.

⁹⁶² Norma 45 del POTA.

otros que se encuentran afectados en parte de su superficie por las determinaciones de protección, si bien en algunos casos de ellos el alcance de la protección no impide su desarrollo urbanístico. Al igual que en caso anterior, los montes públicos y los espacios incluidos en la Red Natura 2000 señalados en el plano de ordenación, se regirán por su normativa específica y, de manera complementaria, por el régimen correspondiente a esta categoría de protección.

Como se concluye en propio texto del PPCLA 2015, con las medidas implementadas quedaba protegido el 55% de la superficie del ámbito litoral andaluz y un 86% si se excluyen del cómputo los ámbitos urbanos. En su conjunto, se incrementaba la superficie ya protegida por la planificación ambiental y territorial en un 42%, pasando de diecinueve mil a veintisiete mil hectáreas de terreno del frente litoral costero.

Por su parte, el PESC asturiano realiza una zonificación mucho más pormenorizada del suelo no urbanizable de costas sobre el que extiende sus efectos, distinguiendo hasta un total de trece categorías en las que lo subdivide. No obstante podemos destacar que el plan asturiano establece una categoría de suelo no urbanizable de costas común, dos de protección (denominadas estricta y agraria) y otras diez que pueden calificarse como específicas, al venir determinadas por finalidades concretas de protección (de áreas piloto de tratamiento forestal, de comunidades vegetales inventariadas, de áreas de consideración específica, de reserva de infraestructuras, de planes especiales de protección aprobados, de áreas degradadas por la edificación, de suelo ocupado por campamentos de turismo, de áreas arqueológicas, de zonas de servicios portuarios y, finalmente, de servidumbres aeronáuticas).

En el caso del PATIVL la zonificación propuesta se articula, de forma coherente con el objetivo principal de la planificación, mediante la división del territorio costero valenciano no urbanizado en las denominadas como “zonas de protección”, definidas como ámbitos territoriales homogéneos del litoral

delimitados en los planos de ordenación por sus valores ambientales, territoriales, paisajísticos, culturales, educativos y de protección frente a riesgos naturales e inducidos y del cambio climático⁹⁶³. En desarrollo de este criterio de delimitación del suelo litoral, el plan distingue los siguientes tipos de zonas de protección en las costas valencianas: suelos litorales de protección ambiental, suelos litorales de regulados por otros planes de acción territorial, suelos no urbanizables de protección litoral, suelos no urbanizables de refuerzo del litoral y finalmente, los denominados corredores ecológicos y funcionales.

Conforme a esta clasificación, el plan valenciano asume en los dos primeros tipos relacionados la delimitación y ordenación de los suelos contenidos por la normativa sectorial ambiental o, en otro caso, por la aplicación de otros instrumentos territoriales que previamente hubieran delimitado ámbitos de suelo protegido en la zona costera. A diferencia de éstos, el PATIVL define de forma autónoma ámbitos de suelo protegido en el resto de categorías.

En lo que respecta a los suelos de protección litoral, se incluyen en su ámbito los terrenos en situación rural (independientemente de su clasificación urbanística), en el que se aprecien los valores definidos de forma general para la protección del ámbito litoral y siempre que no tengan un programa de actuación aprobado o, de tenerlo, que no estuviera vigente por causa no imputable a la Administración y que se localizan con carácter general en los primeros 500 metros de superficie costera desde el límite interior de la ribera del mar. En el caso de los suelos de refuerzo del litoral, su definición es prácticamente similar a la anterior, con la diferencia de su localización en la franja de terreno localizada entre los 500 y 1.000 metros desde la zona interior de la ribera marítima, salvo en los casos en los que su delimitación se ajuste a los límites reconocibles que presenten un elevado potencial de visualización.

Finalmente, los denominados corredores ecológicos y funcionales son descritos como suelos que, igualmente con independencia de su clasificación

⁹⁶³ Art. 5 del documento normativo del PATIVL.

urbanística, son delimitados y ordenados por la planificación para garantizar la conectividad ecológica y funcional de los espacios naturales y suelos con valores ambientales destacables. Presentan la singularidad de su localización simplemente aproximada por el PATIVL, que deberá ser posteriormente pormenorizada en los instrumentos territoriales y urbanísticos formulados en cada ámbito territorial concreto.

Por lo que respecta al POL cántabro, la zonificación del territorio se realiza distinguiendo geográficamente entre los distintos ámbitos que se distribuye el litoral regional, diferenciando entre áreas de protección (ámbitos que por sus características físicas y ambientales son merecedoras de una especial protección), de las áreas de ordenación (ámbitos en los que es compatible el desarrollo urbano con la preservación de los valores del litoral) y las actuaciones integrales estratégicas (ámbitos adecuados para el desarrollo de políticas sectoriales estratégicas de carácter territorial). A partir de esta primera distinción, el POL realiza un desarrollo de la zonificación distinguiendo dentro de las áreas de protección las zonas de protección costera, intermareal, de riberas, ecológica de interés paisajístico y, finalmente, una segunda categoría de protección litoral, en el que se incluye el espacio rural más directamente asociado a la costa y que garantiza la integridad del borde litoral⁹⁶⁴.

Por su parte, dentro de las áreas de ordenación se diferencian las áreas litorales y las no litorales, en función de las afecciones existentes en el territorio desde el punto de vista de la dinámica del litoral. Las primeras se zonifican a su vez en las categorías de área periurbana, área de modelo tradicional y área de ordenación ecológico forestal. De este modo, podemos comprobar como el POL cántabro realiza una zonificación muy pormenorizada, asumiendo tanto los procesos de estricta protección ambiental en las áreas de protección, como los potenciadores del desarrollo en función del criterio de capacidad de carga, definido como la aptitud de un área para soportar un nivel de intensidad de usos sin que se genere un proceso de deterioro ambiental, social o cultural.

⁹⁶⁴ Vid. RANDO BURGOS, Esther (2019, pág. 18).

En resumen, podemos comprobar que el régimen de zonificación de los instrumentos analizados presenta perfiles muy similares, aunque ciertamente también podemos encontrar alguna diferencia destacable. Los elementos similares se aprecian en la propia consideración del espacio litoral de cada una de las regiones analizadas, sometiendo su ámbito a un proceso de delimitación de espacios homogéneos al objeto de formular sobre los mismos una ordenación de marcado carácter proteccionista.

Sin embargo, también pueden encontrarse algunas diferencias en el tratamiento del territorio, pudiendo singularizar en este caso los planes asturiano y cántabro de los más similares planes andaluz y valenciano. En concreto, merece destacarse que el PESC es el único de los instrumentos analizados que delimita suelos no urbanizables de régimen común, y el POL cántabro, que realiza un encomiable esfuerzo de ordenación integral del territorio costero, asumiendo los parámetros del desarrollo sostenible como marco fundamental. Por el contrario, en los otros casos analizados todos los tipos descritos se definen y describen como tipos de suelos especialmente protegidos⁹⁶⁵. A su vez, también destaca la planificación asturiana y cántabra por su alto nivel de desagregación en la definición de los tipos de suelo no urbanizable de costas, cuestión que si bien puede añadir cierto grado de dificultad a la hora de analizar la ordenación concreta de los suelos incluidos en su ámbito de aplicación, sin embargo en este caso parece una decisión muy acertada debido a que la complejidad que en muchas situaciones reviste la orografía y la realidad material de los entornos costeros parece requerir una ordenación mucho más pormenorizada que la que se propone en los otros instrumentos, con el uso de una zonificación mucho más genérica⁹⁶⁶.

⁹⁶⁵ Tal vez esta diferencia derive de la propia vocación con la que las diferentes Comunidades Autónomas han abordado la planificación del litoral, con una marcada finalidad de limitar en lo posible los nuevos desarrollos urbanizadores, con una regulación que se infiere mucho más agresiva en los lugares donde la invasión urbanizadora del litoral ha sido tradicionalmente más profusa y descontrolada, como de hecho ha sucedido en Andalucía y la Comunidad Valenciana.

⁹⁶⁶ No en vano, la ordenación del litoral asturiano ha sido reconocida nacional e internacionalmente, de lo que es buena prueba el reconocimiento obtenido por el Plan de

F. La ordenación de los nuevos espacios protegidos.

Tal y como se ha descrito a la hora de analizar el proceso de formulación de los instrumentos de planeamiento, los aprobados con el objetivo específico para la protección del litoral contienen su regulación en un documento normativo en el que se condensa la ordenación de las nuevas zonas de protección delimitadas. En el caso del PPCLA de 2015 incluso se asume con el modelo tradicional de regulación establecido para la ordenación territorial, en el que se diferencian sus disposiciones en función de su grado de exigencia, distinguiendo de este modo entre normas (de aplicación directa y plenamente vinculantes), directrices (vinculantes en cuanto a sus fines) y recomendaciones (determinaciones de carácter indicativo, cuya alteración debe ser debidamente justificada por las Administraciones actuantes).

En este caso, la regulación de las distintas zonas de protección determinadas por el anulado plan andaluz desarrolla los aspectos que se enuncian en la propuesta de ordenación, introduciendo especificaciones relativas a la disposición y aptitud de cada tipo de suelo para albergar los usos declarados autorizables. De este modo, en lo que respecta a las zonas litorales de protección ambiental, debido a la especificidad de la normativa sectorial aplicable en cada caso, el plan se limita a especificar algunas cuestiones relativas a los distintos tipos de suelos incluidos en su ámbito, como sucede en el caso de producirse una redelimitación de los límites de la Red de Espacios Naturales Protegidos que conlleve una reducción de la superficie protegida, supuesto en el que los terrenos excluidos pertenecientes al ámbito del plan se deben incorporar por el planeamiento general con la misma categoría de protección que los terrenos colindantes, salvo en el caso de que fueran

Ordenación del Litoral Asturiano (documento que, como se ha indicado anteriormente, se aplica de forma compatible con el PESC), al ganar en la sexta edición de los Premios Europeos de Planeamiento Territorial y Urbanístico, convocados por el Consejo Europeo de Urbanistas, en la modalidad de Planeamiento Territorial y, en el caso del PESC, al haber obtenido en 2017 el Premio de Urbanismo Español que concede el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España, con el fin de reconocer la calidad de trabajos de planeamiento o urbanización de espacios públicos.

colindantes a suelos urbanos o urbanizables, en el que se se incorporarán como sistema de espacios libres (art. 14.6).

En lo que respecta a las zonas litorales de protección territorial 1, en principio la categoría más reforzada de protección que establece el plan por propia consideración, el régimen jurídico que le atribuyen los artículos 15 y siguientes del documento normativo del PPCLA de 2015 contiene las siguientes determinaciones:

- Como ya se indicó anteriormente, su clasificación urbanística debe ser la de suelo no urbanizable de especial protección y en su regulación debe primarse la conservación de los recursos naturales existentes.
- Se prohíbe la autorización de todo tipo de construcciones, salvo las vinculadas a los usos tolerados en su ámbito, previa verificación de que su ejecución no afecta a sus condiciones paisajísticas o a la integración en el entorno y que, en todo caso, no suponga un riesgo cierto de erosión del terreno.
- Se prohíben expresamente los movimientos de tierra que alteren los perfiles del territorio, salvo los exigidos por la mejora ambiental del entorno. Igualmente, se prohíben los cultivos intensivos en invernaderos.
- El régimen de las construcciones existentes se regulará por lo establecido en la normativa aplicable sobre edificaciones en situación legal de fuera de ordenación o asimilado a fuera de ordenación, sin perjuicio de que las edificaciones construidas con licencia o que fueran susceptibles de legalización puedan rehabilitarse o adaptarse a los usos compatibles en el territorio.

Como excepción a este estricto régimen de protección del suelo, el artículo 11 autoriza a los instrumentos de planeamiento general a incorporar al proceso

urbanístico los suelos incluidos en zonas de protección territorial 1 que, justificadamente, se consideren imprescindibles para satisfacer la demanda de crecimiento de los núcleos ubicados íntegramente en el ámbito del Plan o, en otro caso, completar la estructura urbana de los núcleos existentes o resolver la ordenación de las zonas de contacto entre el suelo urbano y los suelos protegidos por el propio plan⁹⁶⁷.

Por otra parte, en lo que respecta a las zonas litorales de protección territorial 2, el documento normativo del PPCLA de 2015 contemplaba las siguientes prohibiciones expresas:

- La construcción de viviendas, industrias o cualquier otro tipo de construcciones e instalaciones, excepto las vinculadas a los usos expresamente autorizados. Asimismo, en los terrenos incluidos en la franja comprendida entre los 200 y 500 metros a partir del dominio público marítimo terrestre, quedan exceptuadas de esta prohibición las construcciones e instalaciones vinculadas a la explotación agrícola, las instalaciones recreativas, deportivas al aire libre o de ocio, los establecimientos de restauración y de alojamiento turístico, y otras actuaciones de interés público en suelo no urbanizable vinculadas directamente a los usos de la playa.
- Cualquier instalación que pueda alterar las condiciones paisajísticas del ámbito, en relación con su magnitud, visibilidad y dificultad de integración en el entorno, o que pueda inducir riesgos graves de erosión, salvo las infraestructuras sujetas a instrumentos de prevención y control ambiental que hayan integrado las correspondientes medidas de restauración e integración paisajísticas.

⁹⁶⁷ La incorporación de suelos no urbanizables conforme a estos criterios anteriores debería realizarse previa verificación de la posibilidad de clasificar nuevos suelos hasta que se haya consolidado por la edificación el 70% de los suelos urbanos y urbanizables existentes en el núcleo que se amplía. En segundo lugar, que los núcleos existentes incluidos íntegramente en el ámbito del PPCLA, podrían ocupar la zona colindante al dominio público marítimo terrestre siempre que se justificara expresamente la imposibilidad de crecimiento hacia el interior.

- Los movimientos de tierra que alteren el perfil del terreno, excepto los precisos para la mejora ambiental del lugar, para garantizar la accesibilidad y el uso público del litoral o para el mantenimiento y conservación de las infraestructuras destinadas a la prestación de servicios públicos⁹⁶⁸. Las edificaciones permitidas deberán tener como máximo dos plantas y adecuarse a la tipología del lugar y a los requisitos de integración paisajística exigidos de forma general por el plan.

Al igual que en el caso anterior, la normativa añade una excepción de autorización de ámbitos urbanizables en las áreas incluidas dentro de estas zonas de protección 2, en los casos en los que se requieran para satisfacer la demanda de crecimiento de los distintos núcleos, cuando no sea posible satisfacer dicha demanda en contigüidad con los mismos fuera de los 500 metros del corredor litoral o, en otro caso, completar la estructura urbana de los núcleos existentes o resolver la ordenación de las zonas de contacto entre el suelo urbano o urbanizable y el suelo no urbanizable protegido por el plan. En todo caso, la autorización de zonas urbanizables en estos suelos requería la verificación del cumplimiento de los criterios generales de ordenación de la franja costera, conforme son descritos en los artículos 14 y siguientes del documento normativo.

Como conclusión del análisis de la normativa del PPCLA de 2015, podemos extraer que la misma se adecuaba a las exigencias y perspectivas establecidas en la nueva regulación de la LOTA para este instrumento de planificación, asumiendo una perspectiva casi exclusivamente de protección de ámbitos territoriales mediante el establecimiento de determinaciones vinculantes para los ordenamientos inferiores jerárquicamente y para los instrumentos de planificación urbanística.

⁹⁶⁸ Asimismo, se permiten en este tipo de suelos los movimientos de tierras necesarios para la actividad agrícola, en las condiciones establecidas por los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional aplicables en cada ámbito territorial concreto.

Por su parte, el PESC asturiano desglosa la ordenación aplicable a cada uno de los trece tipos de suelo no urbanizable de costas que describe, definiendo para cada categoría el régimen de usos permitidos, autorizables, incompatibles y prohibidos. La diferencia entre estos dos últimos tipos reside en que los usos prohibidos son los que el plan impide expresamente su autorización en los ámbitos en los que se determinan, en tanto que los incompatibles son los que no figuran ni como autorizables ni como prohibidos, por lo que su admisibilidad, sin ser totalmente rechazada, requiere una previa modificación del PESC para poder ser estimada.

A modo de ejemplo, en los ámbitos de suelo no urbanizable de costas de protección estricta, debido a sus características especiales, se establece un régimen que se califica por el propio plan como más riguroso que el establecido de forma ordinaria por la normativa para este tipo de suelo no urbanizable, aunque de forma muy sintomática añade que las limitaciones adicionales que se imponen no son significativas para la actividad humana sobre estos ámbitos geográficos, al ser con carácter general bastante restrictivas. En consecuencia con esta afirmación, las superficies clasificadas como suelo no urbanizable de costas común, según dispone el propio documento, no presentan características singulares sobre el régimen general que la normativa establece para este tipo de suelo, estableciéndose además como el tipo de suelo residual de los dispuestos por el PESC para todo el litoral asturiano.

En el caso del POL cántabro, la ordenación se realiza asignando un régimen de usos en función de la categoría de protección en la que se incluya cada territorio, distinguiendo entre usos permitidos y autorizables, disponiendo que los no expresamente citados en ambas categorías deben considerarse como usos prohibidos. Como nota singular, el plan cántabro introduce un régimen específico para las playas, diferenciando entre urbanas, periurbanas, semirrurales y rurales.

Por lo que respecta al PATIVL valenciano, la formulación de su ordenación se presenta más acorde con la propuesta andaluza, al definir básicamente dos tipos de suelos mediante su régimen de usos autorizables y prohibidos, disponiendo igualmente que los suelos de protección ambiental y los de otros planes de acción territorial, se regularán conforme a la ordenación derivada de la normativa o instrumentos sectoriales aplicables en cada caso.

En el caso de los suelos de protección litoral, el plan valenciano dispone expresamente que deberán permanecer en situación de suelo rural, si bien podrán formar parte de la red primaria de zonas verdes si se garantiza su funcionalidad como estructura verde por el planeamiento municipal. En este tipo de suelo se permite con carácter general la ejecución de nuevos usos mineros que fueran incluidos en un instrumento de planeamiento ambiental, estando vedados en caso contrario. También con carácter general se prohíbe toda nueva edificación salvo que fuera necesaria para la implantación de los usos autorizados expresamente en su ámbito.

Para los suelos de refuerzo del litoral se dispone un régimen similar al anterior, si bien se amplía el catálogo de usos permitidos en su ámbito, pudiendo ser autorizadas las dotaciones públicas e infraestructuras recreativas y deportivas, los usos hoteleros y asistenciales, los campamentos e instalaciones similares, las estaciones de suministro de carburante vinculadas a las vías de comunicación y los usos agrarios conforme a lo dispuesto por la regulación urbanística.

En términos generales podemos concluir que la ordenación de estos instrumentos específicos presenta un contenido acorde con el objetivo de su formulación, con un carácter proteccionista muy marcado, que ostenta como pretensión principal la preservación de la integridad material de las costas de las diferentes regiones, y solo desde un punto de vista muy secundario incluye las posibilidades de uso atribuidas a cada tipo de suelo definido. Evidentemente esta realidad parte de la situación de las costas españolas, que

sobre todo en determinados lugares presenta un grado de ocupación por la urbanización muy elevado, por lo que el afán proteccionista del legislador y del planificador queda más que justificado. No obstante, como ya se ha apuntado, se aprecian algunas diferencias en el régimen de ordenación de cada localización, incluyéndose regulaciones mucho más restrictivas en las zonas donde la colonización de las zonas costeras por la urbanización ha sido más acentuada, por lo que la regulación de estos instrumentos puede calificarse en cierto modo como un mecanismo de reacción frente a esta realidad.

G. La incidencia de estos instrumentos en la ordenación territorial.

Para concluir el análisis de estos singulares instrumentos de planeamiento, se estima procedente realizar una breve reflexión sobre la incidencia que presenta la introducción de un elemento de ordenación de esta naturaleza, que por un lado presenta como finalidad nada encubierta el sometimiento del litoral costero a un régimen de protección muy cualificado y, por otra parte, con características homogeneizadoras en todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

Si atendemos por su complejidad al caso andaluz, como se ha indicado primero el legislador⁹⁶⁹ y posteriormente el redactor del Plan de 2015, se vieron envueltos en el ímpetu proteccionista que se manifestó tras la fase de expansión urbanística vivida en España durante el final del pasado siglo y los primeros años del presente, en la que se apreciaron los resultados de la pregonada sobreurbanización del litoral de Andalucía y de otras zonas del territorio nacional, acrecentados en sus aspectos más negativos por los efectos de la crisis económica global que se inició a finales de la pasada década y que todavía persiste en bastantes aspectos.

⁹⁶⁹ Al introducir la figura mediante la modificación de la LOTA a la que se ha hecho referencia.

La propia Memoria Informativa del PPCLA de 2015 considera este nuevo instrumento de ordenación territorial como un cambio sustancial en la política urbanística andaluza, abandonando el “urbanismo desarrollista” que caracterizó el ciclo económico anterior, mediante la creación de un “corredor litoral” de suelo protegido de 500 metros a contar desde la ribera del mar y que se extiende sobre el ámbito de la zona de afección establecida por la Ley de Costas. Todo ello en el marco de la exigida sostenibilidad que se exige actualmente de todo ámbito de ordenación territorial y urbanística.

Para conseguir los objetivos pretendidos, la nueva zonificación analizada no solo regulaba las condiciones de protección de los territorios “vírgenes” de desarrollo urbanizador y de toda regulación normativa, sino que, como se ha expuesto, introducía determinaciones restrictivas que afectaban a sectores y ámbitos de suelos declarados aptos para el desarrollo urbanístico por los respectivos planeamientos urbanísticos, lo que supuso la generación de conflictos con los respectivos Ayuntamientos y titulares de intereses que se vieron afectados con la entrada en vigor del Decreto 141/2015, de 26 de mayo, por el que se aprobó el PPCLA.

La doctrina que estudió la gestación del documento ya puso de manifiesto la escasa motivación que se incluía en el mismo para la adopción de las medidas tan drásticas que, en algunos casos, contemplaba para suelos que no contaban previamente con ningún tipo de protección específica, como es el caso SERRANO LÓPEZ y SERRANO MORENO⁹⁷⁰, que afirmaron sobre esta cuestión que los criterios empleados para determinar qué ámbitos debían verse afectados no fueron expuestos en ningún momento ni antes ni después de la redacción del plan. En definitiva, a juicio de estos autores, el PPCLA de 2015 no contenía la justificación exigida para adoptar unas decisiones de tan alto calado, sobre todo en los supuestos en los que se reclasificaban terrenos previamente considerados como aptos para un futuro desarrollo urbanizador.

⁹⁷⁰ SERRANO LÓPEZ, Juan E. y SERRANO MORENO, Juan E. (2016, págs. 83-87).

Esta última cuestión fue uno de los primeros elementos que se consideraron como posibles motivos de impugnación del instrumento aprobado, debido a que no solo se estimaba como muy escasa la fundamentación para el establecimiento de una nueva regulación extremadamente proteccionista, sino sobre todo porque se echaba en falta una argumentación suplementaria para las decisiones adoptadas sobre ámbitos en los que los instrumentos de ordenación territorial aprobados pocos años antes no habían identificado los valores que ahora se entendían como irrenunciables.

Conforme a esta consideración, los mismos autores afirman que ni el informe de sostenibilidad ambiental ni el propio documento del PPCLA justifican la excepcionalidad atribuida a los sectores ordenados que ahora se pretenden proteger, dado que los estudios técnicos que han servido de base para la redacción de estos documentos han sido instrumentalizados para justificar un objetivo predefinido al margen de consideraciones técnicas y objetivas, quedando en entredicho la veracidad científica de los datos contenidos en estos documentos, al no constar los análisis a los que hacen referencia en ningún documento de acceso público. A su juicio, todo ello puede explicarse simplemente por la falta de rigor e improvisación con los que trabajó la Junta de Andalucía durante la redacción y aprobación del PPCLA de 2015.

A esta deficiente justificación de las decisiones proteccionistas adoptadas en el PPCLA de 2015, se unen las también aludidas repercusiones económicas que podrían derivarse de su aplicación efectiva, debido no solo a las posibles indemnizaciones derivadas de los derechos patrimonializados por sus respectivos titulares que pudieran exigirse, sino principalmente por las posibles invocaciones a los principios de protección de la confianza legítima y de responsabilidad del estado legislador en materia urbanística, que podrían conllevar la reclamación de importantes indemnizaciones por las inversiones realizadas (por ejemplo en adquisición de suelo), ante la seguridad normativa provocada por la vigencia de un planeamiento urbanístico que declara esos suelos como urbanizables y, en algunos casos, con unos instrumentos de

ordenación territorial de ámbito subregional en los que no se preveían limitaciones a los desarrollos previstos.

Esta coyuntura, unida a la también apuntada más que posible exigencia de devolución de las cantidades entregadas a cuenta de convenios urbanísticos de planeamiento (que podrían sufrir las entidades locales afectadas), determina que se haya calificado al PPCLA de 2015 como un instrumento no sostenible ni viable económicamente, llegando incluso a poner en duda la propia composición de la Memoria Económica que se incorpora al mismo, por su muy escasa (o incluso nula) referencia a estos extremos. Esta cuestión también fue puesta de manifiesto por los recurrentes del documento aprobado, como otro de los motivos fundamentales por los que se estimaba precisa su anulación⁹⁷¹.

Para cumplir este objetivo, podemos afirmar que la formulación del documento que venga a sustituir al anulado judicialmente debe ser reconducida desde un punto de vista más colectivo, asumiendo de forma coordinada entre todas las Administraciones implicadas los objetivos proteccionistas y de desarrollo sostenible que deben primar en toda propuesta de nueva ordenación. En palabras de GONZÁLEZ FUSTEGUERAS⁹⁷², la práctica de la ordenación territorial debe entenderse como un proyecto generoso, instrumentado a partir de las decisiones colectivas en las que formen parte todas las entidades con competencias sobre la gestión del territorio, en el que se busque una ética

⁹⁷¹ En definitiva, como sostienen los autores citados: *“Si bien es necesario desde la perspectiva del interés público adoptar nuevas medidas de protección del litoral acordes con las crecientes demandas de la ciudadanía en materia de recuperación y preservación del medio ambiente, éstas deben respetar los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza inherentes a un Estado de Derecho adaptado al siglo XXI. La Junta de Andalucía puede proteger el litoral mediante medidas urgentes y excepcionales, pero ello no la exime del deber de evaluar cuál será su coste económico. Un coste para el erario público, resultante de los derechos indemnizatorios que el PPCLA genera, y que será asumido ultima ratio regum por los contribuyentes en un contexto general marcado por la creciente fiscalización de las finanzas públicas... (...) El supuesto nuevo modelo de ordenación del territorio «sostenible» con el que la Junta quiere dar respuesta a la crisis económica representa a fin de cuentas otra «ley medida» que no alcanza a proteger el litoral ni a proponer alternativas al modelo de desarrollo inspirado en una concepción obsoleta del crecimiento económico basado en la construcción. El PPCLA con su contenido y planteamiento actual no satisface de manera eficiente el interés público, pues, más allá de las declaraciones voluntaristas, su elaboración ha carecido rigor necesario para llevar a buen puerto tan compleja misión”.*

⁹⁷² GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, Manuel Ángel (2017).

territorial compartida y, en todo caso, sobre la base de un amplio proceso de participación pública. Este proceso de ordenación, entiende el citado autor, debe establecerse de forma continua, comenzando desde el análisis territorial previo, siguiendo con la propia formulación de objetivos y propuestas de ordenación y culminando con la implementación de la planificación definitivamente establecida e, incluso, aplicando un sistema de control de su aplicación.

Lo cierto es que la introducción de nuevos instrumentos de ordenación territorial que afecten a criterios establecidos previamente y de cuya legitimidad no pueda dudarse, siempre va a suponer un motivo de controversia con las entidades y particulares afectados por las nuevas decisiones. Por ello, debe exigirse cuanto menos una amplia y profunda motivación de los nuevos criterios adoptados, siendo aconsejable que, además, la formulación de las nuevas medidas de ordenación venga amparada por el mayor consenso posible de entre los entes territoriales implicados, particulares afectados y, en general, de los agentes sociales con intereses generales o particulares en el territorio.

A nadie escapa que el control del litoral es, más que deseable, muy conveniente, sobre todo ante las situaciones de urbanización descontrolada que proliferaron por algunas zonas de la costa andaluza y, en general, de toda España. Pero esta misión debe realizarse sobre la base de fundamentos lo suficientemente consensuados para que la aplicación de sus medidas no se aprecie como la imposición de elementos desestabilizadores de las competencias locales y, desde otro punto de vista, generadores de diferencias de tratamiento significativas entre unas zonas costeras y otras. Por ello, la generación de un instrumento de planificación como éste debe realizarse implicando a todos los sectores afectados desde su inicio, con lo que se podrán eliminar las tensiones o discrepancias que por su naturaleza puedan ser reconducidas, en tanto que las que se topen con elementos o posicionamientos totalmente contradictorios, podrán ser limadas o, en lo posible, mitigadas.

Como afirman GARRIDO CLAVERO y SÁNCHEZ DEL ÁRBOL⁹⁷³ se estima muy necesaria la formulación de estos instrumentos de planificación específica, como medida de protección ante el excesivo desarrollo urbano del litoral y la reconducción de su ordenación ante un desarrollo sostenible y equilibrado. Pero esta actuación debe afrontarse atendiendo las singularidades de cada zona geográfica, estableciendo las soluciones específicas que cada caso concreto demande y sin que ello suponga la introducción de situaciones discriminatorias.

XI. CONSIDERACIONES FINALES. LA IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN LA PROTECCIÓN DEL TERRITORIO.

Como se ha expuesto a lo largo del presente capítulo, la planificación como instrumento de gestión del territorio tiene una importancia capital en la protección de los suelos de un ámbito geográfico concreto, y ello debido a varias de las cuestiones a las que se ha hecho referencia en el análisis realizado a su proceso de formulación. En concreto, podemos establecer las siguientes conclusiones en relación con esta afirmación:

- En primer lugar, como se ha expuesto, todo proceso de planificación requiere la realización de una fase de análisis territorial, en la que se debe proceder a la consideración del territorio global del área sometida a la planificación y, en particular, a identificar los valores y otros elementos que requieran el establecimiento de ámbitos de tratamiento singular al objeto de garantizar la preservación (o regeneración) de su configuración material.

Todo proceso por el que se trate de determinar la excepcionalidad de un determinado territorio, con el objeto de poder concluir su posible aptitud a efectos urbanísticos, requiere evidentemente la realización de un análisis de su

⁹⁷³ GARRIDO CLAVERO, Juan y SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, Miguel Ángel (2018, pág. 130).

configuración material proyectada hacia todos los ámbitos por los que pudiera ostentar una cierta singularidad sobre su entorno. Sin embargo, el ejercicio de este análisis de forma excesivamente localizada puede conllevar la presencia de disfunciones en la percepción de la realidad del territorio, al requerir un proceso añadido de contraste con el resto del territorio incluido en el entorno de cada ámbito.

Esta realidad puede tener un distinto nivel de exigencia, sobre todo en ámbitos en los que los valores sujetos a protección presenten un índice de concurrencia muy elevado (como pueden ser los espacios naturales), cuya singularidad puede ser identificada sin necesidad de contrastar su realidad ambiental o patrimonial con otros territorios del entorno. Sin embargo, en el resto de supuestos de exigencia de protección, la evaluación del terreno en función del resto de suelos de similar configuración se antoja como un elemento clave del proceso de análisis que, una vez concluido, determine la necesidad de proteger algunos entornos frente al resto de suelos sometidos al régimen general establecido para los de una misma clase. En el primero de los casos apuntados, el proceso de planificación de dichos territorios podrá tener un alcance sectorial y de ámbito muy concreto, puesto que la misión fundamental de su cometido será la ordenación del propio ámbito singular, aunque sus determinaciones se entiendan vinculantes sobre la planificación del área general en la que se insertan. Por el contrario, en el resto de suelos su protección específica solo podrá venir determinada como resultado de un proceso de planificación general del área en el que se localizan, por el que se concluya la necesidad de proteger especialmente los ámbitos identificados frente a los que se sometan al régimen general del suelo rural, y ello en función de la apreciación en los mismos de un considerable nivel de concurrencia de los valores y elementos que la normativa señala como determinantes de esta exigencia.

En definitiva, en la práctica se requiere la realización de un proceso de análisis territorial, inserto en la formulación de un instrumento de planificación territorial

o urbanística, como elemento indispensable para poder identificar los suelos y ámbitos en los que se plasme la exigencia legal de preservar los entornos que por cuestiones ambientales, patrimoniales o de cualquier otra naturaleza, estableciendo sobre los mismos los diferentes regímenes jurídicos singularizados que tiendan hacia este objetivo fundamental.

- En relación con lo anterior, cabe destacar que estos regímenes jurídicos diferenciados se contienen dentro de la regulación que se incluye en el documento normativo de todo instrumento de planificación, debido a que su formulación inevitablemente debe realizarse mediante el desarrollo de preceptos que, con diferente nivel de exigencia, delimiten los criterios de actuación tolerados y prohibidos sobre los ámbitos territoriales sometidos a especial protección.

Por ello, debemos apreciar igualmente la trascendencia que sobre esta materia presenta la regulación contenida en los instrumentos de planificación, dado que se configura como el principal elemento con el que la Administración competente cuenta para garantizar la aplicación de los criterios de ordenación previstos para cada ámbito concreto y, en definitiva, sustentar la preservación de los entornos conforme a los parámetros elaborados tras el diagnóstico territorial. No en vano, por la doctrina se ha llegado a afirmar la territorialidad que presentan las normas contenidas en los instrumentos de planeamiento, y ello debido a que en su formulación se atiende fundamentalmente a las características de los distintos suelos del ámbito planificado, buscando con su aplicación la consecución de los objetivos concretos establecidos para cada ámbito concreto, por delante de criterios genéricos que pueden venir determinados por normas de alcance general emitidas por las distintas Administraciones competentes.

Esta trascendencia requiere que la delimitación de las medidas impuestas en esta regulación se realice en íntima y directa conexión con las conclusiones del análisis territorial y, fundamentalmente, con las propuestas de ordenación

derivadas de éstas, debido a que las directrices normativas se han de entender como elementos impuestos para garantizar su cumplimiento, habilitando en caso contrario para la reacción administrativa tendente a su restablecimiento.

Todas estas afirmaciones derivan del carácter normativo atribuido a los instrumentos de planeamiento, innegable al menos en sus ámbitos eminentemente regulatorios, con lo que se estos documentos se configuran en la mejor herramienta de gestión del suelo y, por extensión, de su protección, ya que la producción de su regulación ha venido precedida de un estudio específico del territorio planificado y su aplicación va dirigida específicamente a alcanzar los resultados buscados con la ordenación aprobada.

- A consecuencia de todo lo anterior cabe destacar, como también se ha apuntado anteriormente, que la planificación del territorio coadyuva a que las decisiones adoptadas en materia de ordenación se encuentren avaladas por una correcta justificación y una adecuada motivación. En efecto, el alcance que presentan las decisiones sobre ordenación territorial y urbanística y, de manera especial, las relativas a la inclusión de suelos en ámbitos especialmente protegidos, requiere que se adopten conforme a criterios suficientemente fundamentados, para no producir situaciones de arbitrariedad en esta actuación administrativa de amplia incidencia sobre los intereses de los terceros.

Debido a que, en concreto, las medidas de ordenación relativas a los suelos protegidos exigen la identificación en los mismos de los valores y condicionantes establecidos por la normativa vigente, la función analítica del territorio es inexcusable como medio de detección y delimitación de los suelos de estas características, asumiendo de este modo el diagnóstico territorial como elemento básico de la motivación de la ordenación y, en su caso, propuesta de zonificación adoptada.

Esta consideración de elemento por el que fundamentar las decisiones adoptadas en la ordenación territorial que se predica de los instrumentos de

planeamiento puede aplicarse, incluso, de los ámbitos de suelos protegidos delimitados directamente por disposiciones normativas o por otros instrumentos de planeamiento sectorial, debido a que las cuestiones adicionales que deban introducirse sobre la gestión y usos de estos terrenos requerirá, igualmente, la consideración de las posibles afecciones que pudieran condicionar cada uno de los aspectos valorados, con el objetivo de delimitar correctamente el régimen específico de cada área de suelo conforme a sus características y circunstancias específicas.

- El resultado de lo expuesto puede apreciarse en los ejemplos manejados en el presente capítulo, debido a que se ha podido concluir que, con carácter general, la aplicación de diferentes instrumentos de planificación sobre un territorio garantiza una mayor fiabilidad de las decisiones adoptadas, sobre todo en lo que respecta a la preservación de los espacios y entornos protegidos, cuestión que se aprecia de forma mucho más intensa en los supuestos en los que la planificación urbanística se realiza sobre la base de los planteamientos definidos por la planificación territorial de su ámbito geográfico.

Con todo, esta afirmación no ha de establecerse como una verdad absoluta y carente de toda contradicción, ya que su correcto planteamiento requiere que los distintos instrumentos que desplieguen efectos sobre un territorio concreto no presenten disfunciones y disposiciones contrapuestas, lo que al contrario de lo anterior puede llegar a generar situaciones de confrontación no deseables, basadas en la disparidad de criterios asumidos en la formulación de los diferentes instrumentos. Como se ha expuesto, se requiere que la planificación que afecte a un territorio concreto se realice de forma consensuada, de tal forma que las decisiones adoptadas sean de todo punto congruentes y que, en los casos en los que se dispongan soluciones de diferente sentido, se adopten tras una exhaustiva justificación y asumiendo las consecuencias que su implementación pueda generar para todos los actores implicados.

Como en este sentido afirma GÓRGOLAS MARTÍN⁹⁷⁴ en referencia la realidad andaluza, la ordenación del territorio todavía no puede considerarse a efectos plenos como una disciplina, ni como una práctica, ni como una política plenamente compartida y afianzada. La indecisa voluntad política sobre la ordenación del territorio también puede achacarse, según los casos, a un cierto ambiente, más generalizado de lo que sería deseable, contrario a la planificación física y que en nombre de la eficacia reclama la desregulación de los procesos de planificación territorial. Esta afirmación, aunque parece excesivamente pesimista, no deja de reflejar una realidad que subyace en determinados supuestos en los que la ordenación territorial parece optar por un camino diferente al del resto de instrumentos previamente aplicables y, para ello, exige la adaptación de sus determinaciones a los nuevos criterios impuestos de forma inapelable e inmediata.

Según se ha expuesto al analizar la controversia surgida con la entrada en vigor del abortado PPCLA 2015, aun entendiendo la necesidad de acometer la exigible reordenación de zonas muy sensibles, como sin duda es el litoral costero, este proceso no puede realizarse de espalda a la realidad de actuaciones consolidadas y derechos adquiridos, de tal forma que en lo posible puedan compatibilizarse los intereses generales y particulares concurrentes y, en los aspectos en los que esta voluntad no pueda plasmarse en la práctica, puedan preverse de forma razonada las repercusiones que la nueva ordenación pudiera generar. Solo con este modo de proceder podemos estimar que el proceso de planificación territorial puede acometerse con reales expectativas de conclusión satisfactoria, independientemente de la situación que presente la planificación existente en cada ámbito territorial concreto.

- A esta última reflexión debemos añadir la premisa por la que, con carácter general, los nuevos instrumentos de planificación deben ser más proclives a la introducción de criterios de ordenación que deben modular y condicionar sus determinaciones. De este modo, la necesaria adaptación de la planificación

⁹⁷⁴ GÓRGOLAS MARTÍN, Pedro (2017, págs. 345 y ss.).

urbanística de los distintos términos municipales españoles, junto con la exigencia de culminar los procesos de ordenación territorial, debe conseguir que de forma paulatina se vayan incorporando las nuevas exigencias ambientales y de sostenibilidad de las actuaciones sobre el territorio, junto con la también necesaria introducción de posibilidades de desarrollo adaptadas a estos criterios.

Parece evidente que la introducción de estos nuevos enfoques en la gestión del territorio solo puede realizarse de un modo efectivo mediante la actualización de los instrumentos de planeamiento vigentes, lo que en muchos casos supone la formulación de verdaderos instrumentos de planificación realizados de forma específica para los territorios considerados, dejando de lado figuras genéricas de planificación que deben ser progresivamente eliminadas y solo deben permanecer en supuestos muy residuales.

- Finalmente, debido a la importancia que presentan los instrumentos de planificación territorial y urbanística, debemos entender con la doctrina más autorizada la procedencia de adoptar las medidas normativas precisas para intentar, por una parte, simplificar en lo posible su proceso de tramitación y aprobación, sin que con ello se disminuyan los actos esenciales para garantizar la corrección de las decisiones adoptadas y, muy especialmente, su adaptación ambiental. Por otra parte, dada su innegable condición normativa, se deberían limitar los posibles cauces de impugnación indirecta que pudieran conllevar que, trascurrido bastante tiempo desde su aprobación y despliegue de sus efectos, se pueda anular un instrumento de esta naturaleza, con la indeseable sucesión de efectos asociados a esta declaración que pueden generarse, en su mayoría perjudiciales para la correcta gestión territorial.

En lo que respecta a la primera de las cuestiones, como se ha apuntado en el presente capítulo, la excesiva complejidad con la que se tramitan actualmente los instrumentos de planificación puede hacer de esta labor una tarea de muy difícil culminación, llegando incluso a desincentivar a las respectivas

Administraciones a la hora de abordar una necesaria formulación o revisión del planeamiento vigente, optando por mantener los instrumentos vigentes no adaptados a la realidad territorial y, por lo tanto, muy posiblemente alejados de las necesidades y prioridades existentes. Para evitar estas situaciones no deseables, es preciso adaptar la regulación procesal de estos instrumentos a la realidad de las distintas Administraciones implicadas en su formulación y aprobación, eliminando trámites que en algunos casos pueden considerarse como innecesarios o duplicados, sin que con ello se limiten los mecanismos de verificación de sus determinaciones a la legalidad vigente, a los instrumentos que le vinculen de forma específica y, como también se ha indicado, a las determinaciones ambientales que incidan sobre su ámbito.

Sobre la segunda cuestión, es innegable que la seguridad jurídica es una exigencia de todo ámbito jurídico, pero que se proyecta de forma muy destacada en el ámbito de la ordenación territorial y el urbanismo, en el que los parámetros de actuación sobre el territorio requieren una especial garantía, tanto en lo que respecta a los derechos e intereses de los ciudadanos como, especialmente, en lo relativo a la protección del territorio. Por ello, sería deseable definir correctamente los mecanismos de impugnación de los instrumentos de planeamiento, de modo que los intereses generales prioritarios puedan determinar el mantenimiento de su vigencia, incluso aunque se aprecie algún defecto en su tramitación, siempre que aquéllos puedan entenderse de carácter preferente a su completa anulación. En este punto debemos volver a traer a colación las propuestas formuladas por autores como PAREJO ALFONSO⁹⁷⁵, reclamando una limitación del alcance y efectos de las impugnaciones sobre estos instrumentos, sin que con ello tenga que alterarse en modo alguno su consideración normativa⁹⁷⁶.

Con ello se evitarían las situaciones de incertidumbre generadas por la anulación de estos instrumentos una vez que ya han desplegado de forma

⁹⁷⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano (2016).

⁹⁷⁶ Cfr. NARVÁEZ BAENA, Ildelfonso (2017, pág. 219).

efectiva sus determinaciones y nuevos criterios, sobre todo en los casos en los que no se entienda improcedente su ordenación, sino que se aprecien meros defectos formales o, incluso, materiales de escasa incidencia práctica.

CAPÍTULO CUARTO

LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO AMBIENTAL

I. LA NORMATIVA ESPAÑOLA SOBRE EL PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD.

A. La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Además de los instrumentos de planeamiento establecidos por la normativa de ordenación territorial y por la normativa urbanística analizados en los capítulos anteriores, la normativa española establece un tercer tipo de instrumentos de planeamiento cuyo ámbito se limita a la protección de distintos tipos espacios naturales y sus recursos, por lo que cabe destacar de los mismos su carácter eminentemente ambiental y de preservación de valores, y su evidente incidencia con el suelo régimen del rústico o no urbanizable existente en cada zona geográfica concreta.

Una consideración fundamental a tener en cuenta a la hora analizar la planificación ambiental en España es el marco actual de distribución constitucional de competencias sobre la materia, que parte de la determinación del artículo 149.1º.23ª de la CE1978 por la que corresponde al Estado, como competencia exclusiva, la legislación básica sobre protección del medio ambiente y que se justifica por el marcado carácter interterritorial de la materia y por la necesidad de salvaguardar los principios de solidaridad, igualdad de los ciudadanos y unidad del mercado, así como el interés general⁹⁷⁷. A partir de esta reserva estatal, la normativa de desarrollo sobre la materia ambiental se concentra en las diferentes Comunidades Autónomas en función de sus respectivos Estatutos de Autonomía, a lo que debemos añadir la importantísima actuación a nivel de gestión y ejecución que desarrollan las entidades que conforman la Administración Local. Pero en esta delimitación competencial de la materia ambiental no puede omitirse la cada vez más

⁹⁷⁷ Cfr. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2018, págs. 20-25).

importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, normativa comunitaria europea, que viene a introducir medidas vinculantes para los distintos Estados miembros, generalmente a través de la aprobación de Directivas que deben ser objeto de trasposición en la normativa propia de cada uno de ellos.

Conforme a esta distribución competencial, la actual normativa española sobre la materia se contiene básicamente en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁹⁷⁸ (LPNYB), en la que se recogen los principios rectores de la regulación estatal sobre medio ambiente en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 45 de la CE1978, de la normativa de la Unión Europea sobre la materia y de los Tratados Internacionales suscritos por el Reino de España en relación con el medio ambiente y la protección de la naturaleza. La propia exposición de motivos de la LPNYB establece literalmente:

“...Los principios que inspiran esta Ley se centran, desde la perspectiva de la consideración del propio patrimonio natural, en el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, en la preservación de la diversidad biológica, genética, de poblaciones y de especies, y en la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje...”

Esta ley, que vino a sustituir a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres que, a su vez, en parte procedía de la Ley de 2 de mayo de 1975, de Espacios Naturales Protegidos, viene a reconocer que el patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con la salud y el bienestar de las personas, y por su aportación al desarrollo social y económico, por lo que, según la propia exposición de motivos, establece que las actividades encaminadas a la consecución de sus fines podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social a todos los efectos, incluidos los expropiatorios.

⁹⁷⁸ BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

Como afirma RUIZ-RICO RUIZ⁹⁷⁹ la regulación contenida en esta disposición se inspira en el principio de protección del medio ambiente como informador del derecho y fuente jurídica, reconociendo la prevalencia del ámbito medioambiental sobre los planes territoriales y urbanísticos en aplicación de los criterios normativos que le otorgan esta posición preferente.

El artículo 2 de la LPNYB establece los principios inspiradores de la regulación que se contiene en la misma, conteniendo un catálogo de criterios con los que se orientan las medidas y acciones incluidas en la normativa de un marcado carácter proteccionista, conservador y regeneracionista de los entornos naturales incluidos en su ámbito de aplicación, derivados, como no podría ser de otra forma, del afán precautorio que preside toda la normativa ambiental consecuencia de la emanada por la Unión Europea sobre la materia y que tiende a preservar los espacios protegidos de las actuaciones agresoras o invasivas de los mismos.

A los efectos del presente trabajo, es preciso destacar el principio enunciado en el punto f) del citado artículo 2, que dispone la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha priorización. Sobre la base de esta posición preferente de la protección ambiental, establecida como principio inspirador de la normativa estatal vigente, podemos concluir que los instrumentos de planificación, catalogación y control de los espacios naturales protegidos ostentan una vinculación prioritaria sobre el resto de instrumentos de planificación territorial, por lo que sus determinaciones requerirán la adaptación del contenido de éstos y la aplicación de sus medidas en función de las previsiones de los instrumentos ambientales.

JORDANO FRAGA⁹⁸⁰ entiende que la actual regulación tanto estatal como comunitaria requieren la concepción de España como un Estado ambiental de Derecho, en el valor medio ambiente ha de ser reconocido sin complejos en el

⁹⁷⁹ RUIZ-RICO RUIZ, Catalina (2011).

⁹⁸⁰ JORDANO FRAGA, Jesús (2007, págs. 134 y ss.).

núcleo duro de derechos fundamentales. Para alcanzar este objetivo, entiende necesario el reforzamiento máximo del núcleo subjetivo del Derecho Ambiental, que debe tener reflejo en todos los ámbitos en los que se puedan ver comprometidos elementos o valores ambientales, entre los que presenta un lugar destacado la vinculación de la normativa y directrices ambientales sobre la ordenación territorial que se entienda contradictoria⁹⁸¹.

Desde un punto de vista general, podemos afirmar con SERVETO I AGUILÓ⁹⁸² que los principios inspiradores de la LPNYB tienden a afianzar en nuestra legislación el concepto de patrimonio integral, promovido por tendencias normativas internacionales y surgido a partir de la aplicación de un enfoque generalista a la interacción entre los patrimonios natural y cultural de un territorio, permitiendo hacer un análisis global de su realidad natural, social e histórica, que es la que conforma la memoria colectiva local. Para este autor el fundamento de este principio reside en la vinculación en una misma finalidad del concepto de preservación de los sitios culturales y la conservación de la naturaleza, destacando su complementariedad.

Como expone LÓPEZ RAMÓN⁹⁸³ la LPNYB incorpora la lista de los principios vertebradores de la política ambiental comunitaria contenida en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En todos los casos nos encontramos ante principios generales del Derecho que cumplen las mismas funciones en materia ambiental que en cualquier otro ámbito jurídico. A juicio de este autor, cuando se establece que uno de estos principios es la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, parece que se está imponiendo el diseño de una política ambiental activa, que se traduzca en medidas de congelación del estado de concretos elementos ambientales, en actuaciones sobre aspectos ajenos al propio elemento ambiental, así como en acciones de recuperación de elementos ambientales degradados. Otros principios caracterizados como objetivos generales de la

⁹⁸¹ Vid. JORDANO FRAGA, Jesús (1998, págs. 197-198).

⁹⁸² SERVETO I AGUILÓ, Patxi (2014, pág. 34).

⁹⁸³ LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2018, págs. 31-35).

legislación ambiental serían la prevalencia de la salud de las personas, la utilización racional y prudente de los recursos naturales y el fomento de la intervención internacional para los problemas ambientales de ámbito supranacional.

En este sentido, cabe citar la referencia que a esta materia realiza el Consejo Económico y Social en su informe correspondiente al año 2012⁹⁸⁴, en el que se indica expresamente que es necesario hacer frente a la planificación y gestión sostenible de los recursos naturales de las zonas protegidas, pero también de las zonas que no lo están, para evitar con ello el deterioro y la fragmentación del territorio con el consiguiente aislamiento de las áreas protegidas, promoviendo un desarrollo territorial equilibrado, sostenible e integral, especialmente en el medio rural. Para ello, se entiende imprescindible apelar de nuevo a la gestión sostenible de los espacios protegidos, que exige integrar en su sistema de ordenación la conservación de sus valores, tanto naturales, como culturales y sociales. En este contexto el Consejo Económico y Social otorga una gran importancia al desarrollo de actividades económicas ambientalmente sostenibles, pues estima que el uso racional de los recursos las hace compatibles con la conservación, restauración y gestión adecuada del patrimonio natural.

De hecho, el principio de desarrollo sostenible se configura actualmente como el elemento modulador de la preeminencia que la normativa europea y española otorgan a los valores ambientales, que se proyecta por la vinculación de las determinaciones que la normativa sectorial y de sus instrumentos de planificación específicos, mantienen sobre la planificación territorial y urbanística de un mismo espacio geográfico. Sobre esta cuestión, el citado JORDANO FRAGA⁹⁸⁵ afirma que el desafío actual es el modo de implementar este desarrollo sostenible, partiendo de la base de la prioridad de la defensa de los valores ambientales del territorio que ha venido conformando la

⁹⁸⁴ <http://www.ces.es/documents/10180/18510/Inf0112> (último acceso, 27 de diciembre de 2018).

⁹⁸⁵ JORDANO FRAGA, Jesús (2008, págs. 63 y ss.).

jurisprudencia de los Tribunales de Justicia nacionales y europeos. Para ello, este autor acoge la referencia al concepto, ya citado anteriormente, de “desarrollo ecológico”, como vía intermedia para introducir elementos de desarrollo socio-económico en los supuestos en los que la actividad promovida sea incompatible con la protección del entorno, en base al interés general considerado preferente.

B. La custodia del territorio.

El principio de patrimonio integral, así como en general el resto de los que inspiran la normativa de protección ambiental española, derivan de la ya apuntada función social y pública del patrimonio natural y de la biodiversidad existente en el territorio nacional, que se reconoce expresamente en el artículo 4 de la actual LPNYB. Conforme a esta premisa, en la planificación y gestión de los espacios protegidos y la conservación de los hábitats y las especies, se establece la exigencia legal a los poderes públicos actuantes de fomentar los acuerdos voluntarios con los propietarios y usuarios de los recursos naturales, así como la participación de la sociedad civil en la conservación de la biodiversidad. Como afirman CARRERA y PIETX⁹⁸⁶ la aprobación de la LPNYB refleja la culminación del proceso de implantación de la custodia del territorio en España, al reconocer plenamente su condición de instrumento de conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos del territorio⁹⁸⁷.

El concepto de custodia del territorio conlleva una forma de conservar el entorno generando la responsabilidad de sus propietarios y usuarios en la preservación, el buen uso del suelo y la correcta gestión de sus recursos, así como sus distintos valores naturales y patrimonios presentes en el terreno. Conforme a esta premisa, es entendida como la acción de la sociedad civil en la conservación de la naturaleza implicando a los distintos actores participantes

⁹⁸⁶ CARRERA, Sandra y PIETX, Jordi (2009).

⁹⁸⁷ Art. 3.9 LPNYB.

como son los propietarios, gestores y usuarios. Como destaca RUIZ SALGADO⁹⁸⁸ ha sido una herramienta esencial en la gestión y conservación prácticamente desde el origen de las políticas públicas de conservación de espacios naturales en los Estados Unidos de América del Norte, posteriormente exportada a otros países, incluido España.

La LPNYB se refiere a la custodia del territorio asumiendo su configuración genérica⁹⁸⁹, aunque autores como BARREIRA LÓPEZ, RODRÍGUEZ-GUERRA, PUIG VENTOSA y BRUFAO CURIEL⁹⁹⁰ ponen de manifiesto la ausencia de una definición de los acuerdos en los que se deba concretarse su ejecución. Pero para estos autores, independientemente del modelo de acuerdo asumido, la custodia se fundamenta en la participación activa y responsable de los distintos actores relacionados con el territorio, que se comprometen con la conservación de sus valores naturales y que pueden ser de diversa naturaleza, pública o privada, personas físicas o jurídicas, entidades mercantiles o sin ánimo de lucro, de modo que atenderán al régimen legal que sea de aplicación según su respectiva naturaleza.

En lo que respecta a su formulación material, la custodia del territorio utiliza diferentes estrategias y mecanismos de acuerdo voluntario de conservación, en colaboración continua entre propietarios, usuarios y entidades públicas o privadas de custodia⁹⁹¹. En este sentido, se configura como una eficaz herramienta para conservar el patrimonio natural, el paisaje y la biodiversidad,

⁹⁸⁸ RUIZ SALGADO, Antonio (2016, pág. 15).

⁹⁸⁹ Que puede sintetizarse en un conjunto de estrategias o técnicas jurídicas, cuya finalidad es la de implicar a los propietarios o usuarios de un determinado territorio, en la consecución de su objetivo último y común de conservar el patrimonio natural y la biodiversidad, asumiendo para ello un marcado carácter de voluntariedad y de complementariedad respecto a otro tipo de medidas hasta ahora más utilizadas por su vocación de actuación pública.

⁹⁹⁰ BARREIRA LÓPEZ, Ana; RODRÍGUEZ-GUERRA, Myriam; PUIG VENTOSA, Ignasi y BRUFAO CURIEL, Pedro (2010, págs. 32 y ss.).

⁹⁹¹ *Vid.* MUÑOZ AMOR, María del Mar (2011, págs. 55 y ss.). Según describe esta autora, los propietarios o usuarios del terreno son los beneficiarios directos de las acciones de custodia del territorio, aunque para esta autora lo realmente importante en su actuación es la puesta a disposición del terreno al servicio de la colectividad, como beneficiario genérico o indirecto. Por su parte, las entidades de custodia y los agentes de apoyo son organizaciones públicas o privadas de estructura diversa, que se implican en proyectos de conservación del territorio, de sus recursos, valores naturales, sociales o históricos.

presentando sus diferentes estrategias el objetivo común de preservar el medio natural, mejorar su estado de conservación y transmitir a las generaciones futuras un planeta saludable, en el que la vida se desarrolle plenamente y en las mejores circunstancias⁹⁹². Como afirma DURÁ ALEMAN⁹⁹³ la LPNYB crea el escenario para el desarrollo de la custodia del territorio, de tal forma que se constituye en una manera de complementar la actividad de los poderes públicos en la conservación de la biodiversidad, lo cual supone un refuerzo añadido a las políticas públicas de conservación que existían con anterioridad. A juicio de este autor, la custodia del territorio se dispone como una nueva política a extender junto al resto de políticas de conservación ambiental aplicadas en todo el territorio nacional, que debido a su carácter flexible, voluntario e integrador, debe posibilitar el aumento en España de la superficie de territorio natural protegido y bien gestionado.

En el mismo sentido, JORGE GUILLE⁹⁹⁴ afirma que la custodia del territorio puede contribuir a la preservación de áreas naturales frágiles y de otros elementos y hábitats que precisen más acciones de guarda y cuidado frente a presiones y conductas erróneas vinculadas a la concepción de desarrollo, esencialmente en situaciones donde los instrumentos de planificación del territorio se muestran insuficientes. Con ello, se reafirma su labor complementaria y no excluyente de otros instrumentos y políticas de conservación de carácter administrativo, siendo para este autor la gran cualidad de esta estrategia de gestión.

Sobre lo expuesto cabe realizar una doble reflexión sobre el impulso a la custodia del territorio que la LPNYB reclama de las distintas Administraciones. Como exponen ÁLVAREZ CARREÑO y HERNÁNDEZ LÓPEZ⁹⁹⁵, debe apuntarse que en ningún caso la apelación a la estrategia protectora de la custodia del territorio podrá utilizarse por parte de los poderes públicos como

⁹⁹² Cfr. BRUFAO CURIEL, Pedro (2016, pág. 5).

⁹⁹³ DURÁ ALEMAN, Carlos Javier (2015, pág. 93).

⁹⁹⁴ JORGE GUILLE, Jonatan (2014, pág. 6).

⁹⁹⁵ ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M. y HERNÁNDEZ LÓPEZ, Sonia M. (2011, págs. 19 y ss.).

forma de relajar o incluso abandonar su obligación constitucional de proteger el medio ambiente. Por otro lado, también debe añadirse que la efectiva consolidación de la custodia del territorio requiere no solo el apoyo jurídico, sino también un extenso reconocimiento y difusión social que anime a los propietarios a su integración en proyectos de custodia, así como a posibles candidatas a entidades de custodia a configurarse como tales. Para estos autores esto solo se conseguirá cuando las entidades de custodia puedan desarrollar sus iniciativas y acuerdos en un marco jurídico riguroso, junto con el pleno apoyo de la Administración.

Para ello, se deberían potenciar igualmente los aspectos positivos que la custodia del territorio presenta para los propios intereses de los terceros participantes, conforme destacan autores como MUÑOZ AMOR⁹⁹⁶, al estimar que la protección ambiental no deja de ser un recurso potencial para la creación de empleo y riqueza, así como para la diversificación de la economía de los entornos rurales, como de hecho se pone de manifiesto en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural⁹⁹⁷.

Es en este sentido en el que la LPNYB asume la custodia del territorio, al expresar en sus artículos 76 y 77 los medios por los que se deben impulsar los acuerdos entre entidades de custodia y los propietarios de los terrenos, así como las condiciones en las que se deben incentivar sus externalidades positivas. Como ejemplo de esta posibilidad VILLAGRASA ROZAS⁹⁹⁸ hace referencia a como la custodia del territorio puede apoyar a la agricultura territorial que promueve la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, que fomenta el contrato territorial y lo define como un instrumento formal que establece el conjunto de compromisos entre una Administración Pública y el titular de una explotación agraria para orientar e incentivar su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural. Como expone esta autora, se trata de una figura de características particulares,

⁹⁹⁶ MUÑOZ AMOR, María del Mar (2011, pág. 58).

⁹⁹⁷ Cfr. BERMEJO LATRE, José Luis (2016, págs. 168 y ss.).

⁹⁹⁸ VILLAGRASA ROZAS, María del Mar (2016, págs. 120 y ss.).

que aunque está específicamente pensada para la planificación territorial más que para la conservación de los valores naturales y paisajísticos, puede servir de soporte a las iniciativas de custodia en los territorios en los que se hayan implementado.

C. La colaboración interadministrativa como estrategia fundamental de la protección ambiental.

Además de esta exigencia de colaboración público-privada, la vigente normativa estatal define los deberes de los poderes públicos en relación con la conservación de los distintos espacios naturales reconocidos, estableciendo en términos generales la necesidad de velar por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional, incluyendo el medio marino y la zona económica exclusiva, así como la plataforma continental, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, teniendo en cuenta especialmente los diferentes tipos de hábitats naturales y las especies silvestres en régimen de protección especial. Como concreción de esta obligación genérica, el artículo 5.2 de la LPNYB relaciona el catálogo de obligaciones específicas que han de observar las distintas Administraciones españolas, en función de sus respectivas competencias⁹⁹⁹, para garantizar la conservación y uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad.

En el cumplimiento de estas obligaciones, la norma estatal exige de forma expresa la necesidad de implementar cauces de cooperación y colaboración interadministrativa en materia de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, requiriendo igualmente la recíproca transferencia de información para garantizar el cumplimiento de los objetivos pretendidos por la norma. Como medio específico para la consecución de este objetivo, la LPNYB crea la

⁹⁹⁹ La distribución competencial en relación con la declaración y gestión de espacios naturales protegidos fue objeto de análisis del Tribunal Constitucional en el marco de la anterior Ley de 1989, mediante la Sentencia 102/1995, de 26 de junio (BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995). Un completo análisis de la interpretación sostenida por el Tribunal Constitucional puede obtenerse en LAZA Y LAZA, Rosario (1996).

Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, como órgano consultivo y de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuyos informes o propuestas deben ser sometidos, para conocimiento o aprobación según su alcance, a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

A su vez, conforme dispone el artículo 8 de la LPNYB, se crea el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, descrito como órgano de participación pública en el ámbito de la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad, al que se le atribuye expresamente las funciones de informe de las normas y planes de ámbito estatal en esta materia. Se distingue de la Comisión, aparte de por sus funciones específicas, porque este Consejo se formula como medio de participación de las organizaciones profesionales, científicas, empresariales, sindicales y ecologistas más representativas a nivel nacional.

Con estos criterios generales, la LPNYB procede a regular la forma y los medios por los que los poderes públicos deben gestionar la protección del patrimonio natural español y su biodiversidad, estableciendo los cauces por los que se deben declarar expresamente los ámbitos susceptibles de obtener una singularización normativa en atención a sus especiales condiciones ambientales, disponiendo como elementos nucleares en su ordenación y regulación a los instrumentos de planificación específicos, entendiendo que son los procedimientos más convenientes para dotar a los ámbitos protegidos ambientalmente de los medios adecuados para su protección y utilización racional. Debido a la conexión que presenta la protección ambiental con la ordenación territorial y urbanística, es inevitable que se produzcan solapamientos en los espacios geográficos de aplicación de los instrumentos de planificación de cada especialidad, cuestión que igualmente requiere la búsqueda de la mayor coordinación posible entre los diferentes ámbitos, máxime cuando se formulan también por distintas Administraciones Públicas.

Como muy acertadamente señala PASCUAL NÚÑEZ¹⁰⁰⁰, la planificación del territorio es una tarea compleja cuando entran en juego intereses de naturaleza social, económica y ambiental, en ocasiones contrapuestos y cuyo reflejo en el espacio compete a diferentes Administraciones Públicas mediante la articulación de distintos instrumentos de planificación y ordenación atendiendo al vigente sistema competencial constitucional, a los elementos que se quieren ordenar y a los objetivos que se persiguen.

Por ello, la citada autora destaca la importancia esencial de la cooperación y coordinación interadministrativa en materias como la disciplina urbanística, la ordenación de recursos naturales y la protección ambiental, debido a que la labor de planificación de un mismo territorio puede presentar diferentes objetivos que es preciso compatibilizar y priorizar, definiendo claramente los intereses prevalentes y los medios precisos para su establecimiento prioritario, frente a las posibles discrepancias existentes con los que deben quedar relegados en función del interés general preponderante.

A mayor abundamiento, el propio informe del Consejo Económico y Social del ejercicio 2012 al que se ha hecho referencia anteriormente¹⁰⁰¹, concluye expresamente que la adecuada ordenación y gestión del territorio aconseja el establecimiento de niveles de protección del patrimonio natural similares en todas las Comunidades Autónomas, a través de la adopción de criterios e instrumentos comunes en materia de gestión y financiación de los espacios naturales. Para ello se entiende necesario redoblar los esfuerzos de coordinación con el Estado, pero también entre las distintas Administraciones regionales, sobre todo en los casos en los que comparten una misma realidad natural.

¹⁰⁰⁰ PASCUAL NÚÑEZ, María (2018-b).

¹⁰⁰¹ Pág. 104.

II. LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN ESPAÑA.

El artículo 28 de la LPNYB define expresamente a los espacios naturales protegidos como los ámbitos del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y el medio marino, junto con la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo o, en otro caso, que estén dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados. En todo caso, la consideración de un ámbito territorial como espacio natural protegido requiere su expresa declaración administrativa como tal, debiendo tanto sus normas reguladoras como sus mecanismos de planificación determinar los instrumentos jurídicos, financieros y materiales precisos para cumplir los fines y objetivos perseguidos con su declaración.

Como afirman LASTRA BRAVO y TOLÓN BECERRA¹⁰⁰² el concepto de espacio natural protegido ha ido evolucionando desde sus orígenes hasta constituir actualmente una institución que abarca un amplio conjunto de funciones. En particular, estos autores destacan la importancia creciente de su finalidad socioeconómica con respecto a las tradicionales de protección y conservación del medio biofísico, cultural y de investigación. Aunque un espacio natural podría definirse como un conjunto de ecosistemas naturales, apuntan que la acción antrópica en la naturaleza ha sido tan significativa que es difícil encontrar algún lugar en el mundo donde no se aprecie la presencia e interacción del ser humano. Por ello, al hablar de espacios naturales debemos referirnos tanto a los que se han conservado a través del tiempo sin sufrir otras modificaciones que las derivadas de los procesos naturales, como aquellos que califican como semi-naturales que, aunque alterados en mayor o menor medida por la intervención humana, conservan esencialmente su estructura original.

¹⁰⁰² LASTRA BRAVO, Xavier y TOLÓN BECERRA, Alfredo (2008).

En términos similares se expresa GÓMEZ MORENO¹⁰⁰³, al establecer que la consideración natural de los espacios protegidos no supone la eliminación de todo ámbito sometido a intervención humana, debido a que a lo largo de más de un centenar de años las distintas políticas aplicadas han generado un elenco de espacios protegidos por razones tan diversas como sus valores estéticos, simbólicos, naturales, o su armonía en la relación hombre-medio y, a mayor abundamiento, esa protección se ha realizado para fines muy diversos, en los que la protección del patrimonio natural y la biodiversidad son elementos transversales que propician o coadyuvan a la consecución de otros objetivos también de interés social o utilidad pública. Como apunta el citado TOLÓN BECERRA¹⁰⁰⁴, la potenciación de la finalidad socioeconómica en el marco de la conservación de los espacios naturales protegidos no debe considerarse en la actualidad como ninguna amenaza sobre el objetivo fundamental de su preservación, sino como un instrumento eficaz, si se gestiona adecuadamente, para contribuir al desarrollo sostenible del entorno. De este modo, los resultados obtenidos ayudarán a perfeccionar el modelo de preservación de estos espacios, adaptando sus determinaciones de forma progresiva a los cambios conceptuales y legislativos que puedan producirse, y en definitiva, a extender esta idea al resto de enclaves sujetos a un régimen de especial protección.

Por su parte ÁLVAREZ GONZÁLEZ¹⁰⁰⁵ acentúa la especial consideración que los espacios naturales presentan dentro del Derecho Ambiental, como uno de sus ámbitos de consideración más antiguos y que, sin embargo, presenta actualmente una creciente importancia debido a la trascendencia e interés social que tiene el mantenimiento del patrimonio natural y la biodiversidad. A su vez, esta autora afirma que la normativa española presenta algunas singularidades que es preciso poner de manifiesto, debido a que se requiere la compatibilización de una protección básica de los espacios naturales establecida por el Estado con la protección adicional que establece cada

¹⁰⁰³ GÓMEZ MORENO, María Luisa (2010).

¹⁰⁰⁴ TOLÓN BECERRA, Alfredo (2000, pág. 170).

¹⁰⁰⁵ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina (2014).

Comunidad Autónoma, lo que supone una mayor complejidad a la hora de promover y analizar la protección de los ecosistemas. De este modo, a juicio de esta autora, el actual marco legal español en esta materia se caracteriza por sus solapamientos, contradicciones y el desproporcionado número de figuras de declaración e instrumentos de ordenación, lo que conlleva que no existan fórmulas eficaces de organización y gestión de los ámbitos sujetos a protección ambiental. Si a ello se añaden las obligaciones que vienen impuestas por la Unión Europea en esta materia, y en particular, lo que se refiere a la Red Natura 2000, estos problemas de articulación sin duda se agudizan.

Por lo demás cabe añadir que, en la consideración de los suelos proclives a obtener la declaración de espacio natural, la actual normativa asume los principios aplicables con carácter general a los suelos susceptibles de obtener un régimen de protección singularizado, como son los ya analizados de su carácter tuitivo y no regresión. Esta cuestión se refleja en los principios que inspiran la redacción de la LPNYB y que se relacionan en su artículo segundo, en el que también se determina expresamente la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística como reflejo de la exigencia legal de preservar los territorios que deban obtener la condición de espacio natural protegido en cualquiera de sus tipos. Con arreglo a estas premisas, de forma expresa el artículo 5 de la ley dispone la obligación de los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos competenciales, de velar por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional con independencia de su titularidad o régimen jurídico, teniendo en cuenta especialmente los tipos de hábitats naturales y las especies silvestres en régimen de protección especial, que deberán conformar los diferentes tipos de espacios naturales protegidos establecidos por la normativa, tanto estatal como autonómica, aplicable.

Esta conclusión puede apreciarse en diversas resoluciones judiciales, pudiendo citar como ejemplo la STSJ de Andalucía de 18 de noviembre de 2013 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 1316/2008).

Ponente RODERO FRÍAS, EDJ 2013/280045), en cuyo FD 4º se afirma que la potestad administrativa para declarar los espacios naturales protegidos, como la de cualquier otra valoración sobre el territorio, ha de estimarse inicialmente como discrecional, aunque ciertamente no se encuentra exenta de elementos reglados o sometidos a normas formales y materiales de obligada observancia. Para la Sala, el ejercicio de esta potestad administrativa se centra en la valoración y ponderación de la conveniencia de la declaración y la determinación de los límites del tal espacio, elementos que, como todos los aspectos de índole discrecional no quedan exentos de la posibilidad de su revisión jurisdiccional. Esta revisión se instrumenta a través de la verificación de la correcta aplicación de los principios generales del derecho y de los hechos fácticos determinantes de la decisión administrativa, que en su existencia y características escapan a toda discrecionalidad pues los hechos son tal como la realidad los exterioriza y, por lo tanto, la Administración no puede desfigurarlos o tergiversarlos, aunque efectivamente tenga facultades discrecionales para su valoración.

En el mismo sentido, puede citarse la STSJ de la Comunidad Valenciana de 8 de octubre de 2008 (Ponente BASANTA RODRÍGUEZ, LA LEY 241922/2008), en la que se expone que la condición necesaria para la declaración de un espacio natural protegido es la efectiva presencia de los valores naturales por los que el territorio merece tal reconocimiento, por lo que la acreditación de su concurrencia es la causa determinante de su consideración ambiental y, en cuanto a tal, su impugnación solo puede basarse en la no concurrencia de dichos valores y no en otros intereses que decaen ante el superior y preferente de la preservación ambiental.

Conforme a esta determinación, la LPNYB enumera los distintos tipos de espacios naturales protegidos en su artículo 28, efectuando su diferenciación en función de los bienes y valores a proteger en cada caso y de sus objetivos de gestión. Como opina la citada autora GÓMEZ MORENO¹⁰⁰⁶, la aplicación de

¹⁰⁰⁶ *Op. cit.* (2010, pág. 326).

cualquier política sobre el territorio conlleva la realización de una lectura intencional de los elementos y sectores identificados en el mismo y, a la inversa, del resultado de esa aplicación surgirán nuevos elementos contribuyendo así al continuo proceso de construcción del territorio. Para esta autora las definiciones de cada categoría de protección recogen su intencionalidad y de los resultados de su aplicación puede deducirse la coherencia de su aplicación, esto es, si esta intencionalidad ha afectado de modo homogéneo a territorios con características semejantes o si, por el contrario, otros factores ajenos a su finalidad han distorsionado esta aplicación.

Conforme a este razonamiento, podemos esbozar la misma conclusión que en el supuesto de los ámbitos protegidos por los distintos procesos de planificación a los que se ha hecho referencia en los capítulos anteriores, aunque enunciados sobre situaciones materiales diferenciadas, que determina que la correcta justificación del proceso de análisis e identificación del territorio debe acreditar la viabilidad y procedencia de la categoría en la que se encuadre cada ámbito calificado como espacio natural protegido.

A. Categorías de espacios naturales protegidos en la legislación española.

A nivel estatal, el citado artículo 28 de la LPNYB establece las siguientes categorías de espacios naturales protegidos:

- a) Los Parques, definidos como áreas naturales que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de su diversidad geológica, incluidas sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores

ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente¹⁰⁰⁷.

- b) Las Reservas Naturales, que son espacios naturales cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial.
- c) Las Áreas Marinas Protegidas, descritas como espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y submareal, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial¹⁰⁰⁸.
- d) Los Monumentos Naturales, que son espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial.
- e) Los Paisajes Protegidos, definidos como partes del territorio que las Administraciones competentes, a través del planeamiento aplicable, por sus valores naturales, estéticos y culturales, y de acuerdo con el Convenio del Paisaje del Consejo de Europa, consideren merecedores de una protección especial.

¹⁰⁰⁷ En este caso, hay que citar expresamente a los Parques Nacionales, cuya regulación específica se contiene en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre (BOE núm. 293, de 4 de diciembre de 2014).

¹⁰⁰⁸ Como ejemplo de este tipo singular de espacio protegido, puede citarse el Decreto 45/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece la reserva marina de la costa noreste de Ibiza-Tagomago y se regulan en ella las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas. (Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 157, de 15 de diciembre de 2018). En el ámbito de la reserva marina se prohíbe la pesca marítima y la extracción de flora y fauna marinas, salvo las excepciones que se disponen expresamente. Quedan también prohibidas la captura y la retención a bordo de las especies definidas por la normativa balear. Se regula la pesca profesional de artes menores, la pesca recreativa de superficie y marisqueo recreativo, y las actividades subacuáticas. La reserva marina dispone de una comisión de seguimiento con funciones informativas y consultivas.

A esta delimitación de espacios naturales realizada por la normativa estatal, debemos añadir las figuras similares creadas por las distintas normativas autonómicas en función de sus respectivas competencias en materia ambiental. A modo de ejemplo, podemos citar las categorías establecidas en el artículo 2 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección¹⁰⁰⁹, en el que se definen a los Parajes Naturales, los Parques Periurbanos, las Reservas Naturales Concertadas y las Zonas de Importancia Comunitaria. Del mismo modo, podemos citar lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria¹⁰¹⁰, en el que se añade como espacio natural protegido dentro de esta Comunidad Autónoma a las denominadas Áreas Naturales de Especial Interés; o en el artículo 3 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana¹⁰¹¹, por el que se añaden en su ámbito regional los denominados Parajes Naturales Municipales y las Zonas Húmedas Catalogadas.

B. Características generales de los espacios naturales protegidos.

Independientemente de las posibles definiciones que puedan adoptar en cada territorio en concreto, en lo que respecta a su ámbito formal, podemos destacar las siguientes cuestiones sobre el régimen de los espacios naturales protegidos españoles:

- a) Conforme dispone el artículo 37 de la LPNYB, corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración y determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales ubicados en su ámbito territorial. En el caso de los ubicados en el medio marino, su declaración corresponde

¹⁰⁰⁹ BOJA núm. 201, de 27 de julio de 1989 (BOE núm. 201, de 23 de agosto de 1989).

¹⁰¹⁰ Boletín Oficial de Cantabria núm. 105, de 1 de junio de 2006 (BOE núm. 184, de 3 de agosto de 2006).

¹⁰¹¹ Diario Oficial de la Comunidad Valenciana de 9 de enero de 1995 (BOE núm. 33, de 8 de febrero de 1995).

a la Administración General del Estado, salvo que se acredite su continuidad ecológica con un espacio natural terrestre.

- b) Con arreglo a los principios generales de actuación contenidos en la propia LPNYB, se dispone expresamente que en los casos en que un espacio natural protegido se extienda por el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, éstas deberán establecer de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias para su gestión.
- c) En el caso específico de los Parques Nacionales, conforme dispone el artículo 8 de la citada Ley 30/2014, de 3 de diciembre, la declaración de Parque Nacional, basada en la apreciación del interés general del Estado en su conservación, se debe realizar mediante Ley de las Cortes Generales y, en todo caso, implicará su inclusión del en la Red de Parques Nacionales de España.

En cuanto a su consideración material, conforme destacan LASTRA BRAVO y TOLÓN BECERRA¹⁰¹², cabe destacar que la declaración de los espacios naturales protegidos deriva en la actualidad de un conjunto complejo de finalidades, entre las que la doctrina destaca las de de protección y conservación del medio biofísico y cultural, la científica y de investigación, la educativa, la recreativa y, finalmente, la socioeconómica. Como afirman los citados autores, la de protección y conservación ha de estimarse como primordial en función de los valores inherentes a los ámbitos declarados y a la propia naturaleza de la actuación administrativa, si bien, el resto de fines han ido adoptando de forma progresiva un mayor reconocimiento, conforme se ha estimado la necesidad de compatibilizar la preservación de estos espacios con el desarrollo socioeconómico de los territorios de su entorno¹⁰¹³.

¹⁰¹² *Op. cit.* (2008).

¹⁰¹³ Cfr. RIVERA MATEOS, Manuel (2015).

En este sentido, ROMERO CALCERRADA¹⁰¹⁴ expone que, en la actualidad, se está apostando por la valoración de los espacios naturales protegidos como importantes activos de desarrollo, conforme a las nuevas orientaciones de diversificación productiva y el aprovechamiento de potencialidades en el medio rural. Por ello, se apuesta por una planificación orientada a reducir la intensidad de las actividades, buscando o reorientado hacia aplicaciones sostenibles en el uso del territorio, a fin de restaurar y conservar ecosistemas naturales. El objetivo se centra en garantizar que los aprovechamientos socioeconómicos no perjudiquen la conservación favorable de los hábitats y especies presentes en cada lugar. Esta realidad, a juicio de este autor, es consecuencia de la reciente incorporación de las cuestiones socioeconómicas a la preocupación central de la conservación de la naturaleza, lo que se traduce en la consideración, el reconocimiento y la valoración de una relación positiva entre el desarrollo socioeconómico y el mantenimiento de los valores naturales presentes en los ámbitos protegidos.

En términos similares se expresan GARZÓN GARCÍA y MULERO MENDIGORRI¹⁰¹⁵ al afirmar que la expansión tanto cuantitativa como cualitativa de los espacios naturales españoles ha sido paralela a la sustitución de la concepción protectora de corte conservacionista e interés puramente ecológico, por otra más abierta e integradora. Esta nueva concepción ha sido fruto de la demanda procedente de distintos ámbitos sociales y científicos, pero también apoyada por las propias circunstancias presentes en las zonas sobre las que se han extendido los espacios naturales, básicamente sobre amplias superficies de entornos rurales, cuya realidad socioeconómica no ha podido ser obviada.

Para RUIZ SALGADO¹⁰¹⁶ esta exigencia supone introducir en el ámbito de los espacios naturales protegidos el principio de desarrollo sostenible, al aceptar la imposibilidad de mantener el modelo económico actual sin introducir

¹⁰¹⁴ ROMERO CALCERRADA, Raúl (2002).

¹⁰¹⁵ GARZÓN GARCÍA, Rafael y MULERO MENDIGORRI, Alfonso (2005, págs. 316 y ss.).

¹⁰¹⁶ RUIZ SALGADO, Antonio (2006).

modificaciones estructurales que integren los condicionantes de naturaleza ambiental, económica y social de las actividades humanas. A juicio de este autor, en lo que afecta a la protección de espacios protegidos, su proyección futura solo será viable si se entiende ligada a la sostenibilidad de las pautas de prosperidad de la sociedad de su entorno, realizada en connivencia con las medidas de preservación exigibles.

Además de lo expuesto, los autores anteriores también hacen referencia a las características que deben apreciarse en todo territorio para poder ser considerado como espacio natural susceptible de protección, resaltando las relativas a los méritos de protección y al carácter efectivo de ésta. Con respecto a la primera de ellas, destacan que para que un espacio natural sea protegido, debe ser previamente protegible, es decir, que debe reunir una serie de requisitos y cualidades extraordinarias que, además, deben quedar plenamente justificadas. En segundo lugar, para que sea realmente protegido el espacio natural previamente identificado, deben utilizarse instrumentos eficaces, entre los que se destacan la existencia de un marco legal, dentro del cual los espacios protegidos puedan establecerse y gestionarse correctamente.

La primera exigencia ha sido expresamente requerida por la jurisprudencia que se ha encargado de resolver las controversias surgidas en los casos en los que la declaración de espacios naturales protegidos ha sido impugnada, como podemos apreciar en la STS de 19 de julio de 2016 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 216/2015. Ponente PECES MORATE, EDJ 2016/114554), por la que se ratifica la anulación de una declaración de espacio natural porque, entre otros motivos, en el informe presentado por la Administración autonómica para justificar la inclusión de los terrenos en el Parque Natural no constaba la existencia de sistemas o elementos naturales representativos que reunieran las características exigibles para ser calificados de parque o de espacio natural protegido. En el mismo sentido se expresan las STS de 9 de febrero de 2016 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 1010/2014. Ponente PECES MORATE, EDJ 2016/9704) y la de 28 de junio de 2016 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 2813/2014. Ponente SUAY RINCÓN, EDJ 2016/105702), al determinar que no pueden incluirse dentro de

un espacio protegido terrenos que, de forma objetiva, no presenten las características propias y los valores que fundamentaron su declaración, por lo que reputa improcedente una inflación excesiva de la superficie del espacio protegido.

Conforme a la segunda de las exigencias apuntadas anteriormente, la normativa española actual recoge los postulados tendentes a considerar a los instrumentos de planeamiento, tanto sectorial como de ordenación territorial, como los medios más procedentes para garantizar la preservación de los entornos protegidos y, adicionalmente, su correcta utilización conforme a los criterios racionales establecidos en los correspondientes procesos planificadores¹⁰¹⁷. Como afirma GARALLO URRUELA¹⁰¹⁸ la compatibilización del desarrollo y la conservación en los territorios declarados espacios naturales protegidos y, por tanto, la eficacia de las políticas conservacionistas debe implementarse mediante instrumentos de planificación, tanto socio-económica como de ordenación territorial, que permitan la articulación de los mecanismos de solidaridad y los medios financieros para establecer modelos de desarrollo rural, que garanticen a los habitantes de las zonas rurales afectadas por la declaración de espacios protegidos, un crecimiento económico sostenible, unas dignas condiciones de vida y, en definitiva un futuro mejor compatible con la preservación de los enclaves de su entorno.

Lo expuesto permite concluir, al igual que se ha afirmado en capítulos anteriores, que la planificación se configura como el elemento prioritario para la ordenación del territorio, fundamentalmente por su capacidad de englobar las medidas de muy diverso calado que permitan gestionar adecuadamente su ámbito geográfico. De forma similar podemos concluir con respecto a los espacios naturales protegidos, puesto que su exigida vocación protectora debe desarrollarse de forma preferente a través de los instrumentos de planificación establecidos al efecto por la normativa vigente y, adicionalmente, por los propios instrumentos de ordenación territorial y urbanística. El análisis de la

¹⁰¹⁷ Cfr. ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios (2011).

¹⁰¹⁸ GARALLO URRUELA, Jesús María (2001, pág. 293).

realidad práctica permite afirmar que la planificación de estos espacios permite determinar expresa y claramente las medidas precisas para su preservación y, a su vez, incorporar los criterios de gestión que permitan autorizar los usos compatibles con sus características naturales, asumiendo de este modo la premisa de desarrollo sostenible que demandan las circunstancias actuales de estos entornos.

Esta consideración es avalada por autores como DELGADO VIÑAS¹⁰¹⁹, al exponer que uno de los problemas fundamentales de los espacios naturales deriva precisamente de la ausencia de instrumentos de planeamiento específico para la ordenación territorial y ambiental de los espacios objeto de protección o, en su caso, del extraordinario retraso en su elaboración y aplicación, así como de las dilaciones temporales existentes en su tramitación. Esta realidad, añadida a la de la propia elaboración de los instrumentos de planificación territorial que, a juicio de esta autora, en muchos casos incluyen criterios no suficientemente estrictos y eficaces para evitar las agresiones a estos ámbitos de excepcional valor natural, suponen las limitaciones más importantes que presentan en la actualidad los espacios naturales protegidos y que, al menos de forma progresiva, es preciso eliminar.

III. LOS PARQUES NACIONALES.

A. Definición y características fundamentales.

La figura principal de los espacios naturales protegidos en España es la de los Parques Nacionales, que como se ha apuntado en el epígrafe anterior, se regulan de forma específica en la actual Ley 30/2014, de 3 de diciembre (LPN), aunque su origen se remonta a la Ley de 7 de diciembre de 1916, por la que se llevó a cabo la selección de un elenco de parajes del territorio nacional considerados excepcionales, dotándolos de un tratamiento específico dirigido a

¹⁰¹⁹ DELGADO VIÑAS, Carmen (2008, págs. 307-308).

la conservación de sus valores naturales y, en la medida de lo posible, garantizar su preservación para el disfrute y respeto de la sociedad española.

Como expone LÓPEZ RAMÓN¹⁰²⁰ con esta norma se iniciaba el camino de la conservación natural española, que perseguía proteger “sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes”. Para MARRACO ESPINÓS¹⁰²¹ la Ley de Parques Nacionales de 1916 planteaba tres conceptos o ideas básicas que definían lo que era la esencia de los espacios naturales protegidos: una figura para la conservación de la naturaleza que primaba los conceptos estético y paisajístico; en segundo lugar, una delimitación de lugares o ámbitos que están al servicio de la sociedad para ser visitados; y en tercer lugar, que en su condición de nacionales, se debía implicar en su preservación la Administración a su más alto nivel, es decir, el Estado.

La figura de los Parques Nacionales fue importada de la regulación de otros países europeos, pero cuyo precedente más remoto deriva de la declaración estadounidense como tal de los Parques de Yosemite y Yellowstone en el último tercio del siglo XIX¹⁰²². Con la declaración de estos espacios se quería dar respuesta a las demandas de algunos colectivos en relación con la protección de la naturaleza de ámbitos muy selectos del territorio español, otorgándoles una consideración muy singular y destacada, que se manifestaba en el propio mecanismo arbitrado para su formulación que requería una afirmación estatal expresa reflejada en una norma investida de todas las formalidades legales vigentes.

Conforme a estos precedentes, sobre los que se han formulado las declaraciones de los espacios que actualmente conforman la Red de Parques Nacionales de España, el vigente artículo 4 de la LPN los define como espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, cuya escasa transformación por la actividad humana determina que, en razón de la belleza de sus paisajes, la

¹⁰²⁰ LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2016-c, pág. 214).

¹⁰²¹ MARRACO ESPINÓS, José Manuel (2019).

¹⁰²² Cfr. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, José Miguel (2014, págs. 58 y ss.).

representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna, de su geología o de sus formaciones geomorfológicas, o sus valores ecológicos, estéticos, culturales, educativos y científicos, sean merecedores de una atención preferente y sean declarados de interés general del Estado. Como describe MARTÍNEZ DE PISÓN¹⁰²³ los Parques Nacionales se identifican, independientemente del lugar donde se encuentren, como lugares de asociación colectiva en la función de preservación de un territorio patrimonial sobresaliente por sus cualidades naturales, que a nivel geográfico queda catalogado, protegido y regido a través de ese rango político.

En base a esta consideración, la declaración de un espacio natural como Parque Nacional tiene por objeto la conservación de la integridad de sus valores naturales y sus paisajes y, supeditado a ello, su uso y disfrute por la sociedad. Con esta afirmación la propia normativa refleja para estos espacios los principios que presiden todo ámbito de protección ambiental, si bien desde un enfoque eminentemente proteccionista, sometiendo los posibles usos de estos entornos a su objeto fundamental, que no es otro que la preservación de sus valores inherentes.

Esta declaración expresa de la LPN debe entenderse de todo punto razonable, debido a que nos encontramos ante el conjunto de espacios que, desde un punto de vista ecológico y ambiental, constituyen los ámbitos de biodiversidad más importantes del territorio nacional, por lo que el mantenimiento de su identidad y la preservación de sus ecosistemas se postulan como máximas de actuación prioritarias sobre cualquier otra alternativa, que solo podrá considerarse en el caso de que se acredite su plena compatibilidad con esta finalidad fundamental.

En tal sentido, como afirma CARDELÚS¹⁰²⁴ el conjunto de estos espacios naturales supone la imagen superior de los ámbitos de naturaleza española, por lo que su regulación y puesta en valor requieren un tratamiento conjunto

¹⁰²³ MARTÍNEZ DE PISÓN, Eduardo (2018, pág. 7).

¹⁰²⁴ CARDELÚS, Borja (2014, págs. 26-27).

que los considere de forma unitaria, como parte de la propia identidad de España en su vertiente ambiental. Por esta realidad, la declaración¹⁰²⁵ de estos espacios como Parque Nacional, se fundamenta en la apreciación del interés general por el Estado en su conservación, requiriendo una ley de las Cortes Generales que implica, entre otras cuestiones, la inclusión del ámbito territorial en la Red de Parques Nacionales de España.

B. Efectos legales de la declaración de un territorio como Parque Nacional.

La declaración formal de una determinada superficie territorial como Parque Nacional conlleva unos efectos muy importantes para los terrenos incluidos en el espacio natural que obtiene esa declaración, partiendo de la propia utilidad pública o interés social precisa para acometer las actuaciones tendentes a la consecución de los objetivos incluidos en la propia declaración administrativa en que se contiene su reconocimiento. A su vez, conforme determina expresamente el artículo 7.3 de la LPN, aparte de las que puedan considerarse de forma específica para cada espacio natural en concreto, se identifican una serie de actividades que se consideran incompatibles con los objetivos generales de los Parques Nacionales, por lo que se prohíbe expresamente su ejercicio en todos ellos. Estas actividades son las de pesca deportiva y recreativa, la caza deportiva y comercial, la tala con fines comerciales, los aprovechamientos hidroeléctricos, las vías de comunicación, redes energéticas y otras infraestructuras, las explotaciones mineras y el sobrevuelo a menos de 3.000 metros de altura.

Como contrapartida a esta relación de limitaciones generales, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ¹⁰²⁶ destaca que la normativa vigente admite la capacidad de los Parques Nacionales para desarrollar actividades económicas o comerciales

¹⁰²⁵ Así como la modificación de sus límites y, en su caso, la posible pérdida de la condición de Parque Nacional.

¹⁰²⁶ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2015).

en especial las relacionadas con el uso público o el turismo rural, añadiendo que la LPN protege aquellos usos y actividades tradicionales conforme a la práctica histórica realizada por los propietarios, usuarios y residentes locales en los Parques Nacionales, siempre que hayan sido reconocidos como usos compatibles o necesarios para su gestión, conforme determinen sus correspondientes instrumentos de planificación.

En este sentido, como más adelante se hará referencia, la LPN establece para los Parques Nacionales, en su consideración de espacios ambientales protegidos, unos instrumentos específicos de planificación que se integran por el Plan Director de la Red de Parques Nacionales y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), a los que hay que añadir los que, en su ámbito de competencia, establezcan las Comunidades Autónomas con carácter sectorial para aquellos ámbitos de actividad que precisen de una formulación más detallada. Esta posible diversificación deriva de la distribución competencial que a efectos de la gestión de los Parques Nacionales contiene la LPN, por la que se atribuye con carácter ordinario a las Comunidades Autónomas en cuyos territorios estén situados, incluidos los marítimo-terrestres cuando exista continuidad ecológica del ecosistema terrestre con el marino. Solo en los supuestos de Parques Nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional o cuyos territorios se extiendan a dos o más Comunidades Autónomas, su gestión será estatal, si bien la propia norma contiene la posibilidad de acordar fórmulas complementarias de gestión y administración en relación a los territorios de cada una de las Comunidades Autónomas afectadas.

La necesidad de planificar el uso y gestión de los Parques Nacionales, como afirman autores como SAN MIGUEL AYANZ¹⁰²⁷, deriva de la apreciación de estos espacios como ámbitos naturales poco transformados pero no calificables como primarios, lo que supone que su relativa interacción humana requiera la formulación de un sistema de gestión que pueda armonizar esta

¹⁰²⁷ SAN MIGUEL AYANZ, Alfonso (2014, págs. 21 y ss.).

realidad con la necesidad de su efectiva preservación. A su vez, es preciso destacar que los efectos de la declaración de un Parque Nacional afectan inevitablemente a los habitantes de su área de influencia, lo que va a precisar la implementación de un sistema de aprovechamientos que, sometido a la función prioritaria de preservación del entorno, posibilite la disposición de los recursos aprovechables en favor de las comunidades próximas, como medida de desarrollo sostenible de los territorios afectados por la declaración de estos espacios naturales singulares.

A juicio del citado autor, los procesos de planificación de los Parques Nacionales deben responder a tres tipos fundamentales de gestión:

- La principal o necesaria, que se califica como imprescindible para la conservación de los valores naturales y culturales de estos espacios y que se centra en actuaciones de conservación pasiva (prevención y/o prohibición) o activa, con medidas de conservación directamente orientadas a especies o hábitats como es el caso del pastoreo extensivo, que correctamente regulado contribuye a la conservación de pastos naturales y paisajes.
- La segunda es la gestión compatible, que sin ser estrictamente necesaria para la conservación, no perjudica significativamente a los valores naturales y culturales del parque y puede contribuir a satisfacer las demandas de la sociedad o a fomentar el desarrollo sostenido de sus áreas de influencia socioeconómica y zonas periféricas de protección.
- Finalmente, también resulta necesaria la identificación de las actividades de gestión incompatible con los objetivos del Parque Nacional, como medio preventivo ante las actuaciones y proyectos que puedan perjudicar o afectar a sus valores inherentes.

Como expone MORA RUIZ¹⁰²⁸, la planificación de los Parques Nacionales no sólo cumple una función de integración o equilibrio entre las pretensiones de desarrollo y la necesidad de conservación del espacio natural, sino que la misma se cualifica, por la excepcionalidad de la figura, incrementando la importancia de la actuación de las Administraciones Públicas en la tutela del patrimonio natural. Bajo esta premisa se deben formular los instrumentos de planificación de estos ámbitos tan sensibles de la geografía española, sin duda priorizando la preservación de sus valores naturales pero, por otro lado, sin obviar la necesaria interacción humana en su gestión, como medio de garantizar su correcto equilibrio con el entorno.

C. La vinculación de su régimen jurídico sobre los instrumentos de planeamiento territorial.

En todo caso, como en general se predica de todo ámbito de planificación ambiental, es evidente que las determinaciones de los instrumentos relativos a los Parques Nacionales prevalecen sobre las previsiones de los instrumentos de planificación urbanística sobre los que coincidan geográficamente, debiendo ser revisados en sus postulados que fueran incompatibles con los criterios contenidos en los primeros. Esta vinculación, aunque ciertamente no se indique expresamente en la LPN, debemos entender que se extiende a los instrumentos de planificación territorial debido a que, como afirman autores como SANZ RUBIALES¹⁰²⁹, aunque en los Parques Nacionales no es necesario que se formule un instrumento específico de ordenación, sí que debe existir el previo Plan Director, lo que conlleva que cuando el PRUG formulado para el mismo se ajuste a sus determinaciones, que se consideran normativa de aplicación básica, se impondrá a lo que establezca la planificación de ordenación del territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma.

¹⁰²⁸ MORA RUIZ, Manuela (2015).

¹⁰²⁹ SANZ RUBIALES, Íñigo (2015).

Las implicaciones que la declaración de Parque Nacional conlleva para la ordenación territorial y urbanística de los terrenos incluidos en su ámbito y zona de influencia, aparte de las derivadas de la planificación formulada específicamente sobre los mismos, presentan algunos aspectos generales que cuanto menos es preciso enunciar:

- En primer lugar, debemos hacer referencia a la exigencia contenida en los artículos 6.2 y 7.6 de la LPN, por la que de forma expresa el suelo incluido en los límites de los Parques Nacionales no podrá ser susceptible de urbanización ni edificación, sin perjuicio de lo que determine el Plan Rector de Uso y Gestión en cuanto a las instalaciones precisas para garantizar su gestión y contribuir al mejor cumplimiento de sus objetivos.

Conforme a esta expresa determinación legal, se pretende evitar todo proceso de desarrollo urbanístico dentro del ámbito superficial de estos espacios naturales tan privilegiados, al entender que las actuaciones urbanizadoras son esencialmente incompatibles con la preservación de los valores ambientales que se pretenden preservar con el mecanismo más reforzado que contiene la normativa española vigente y ello, sin perjuicio de asumir las necesarias exigencias de instalaciones precisas para su servicio y, en algunos supuestos concretos, de viabilizar los núcleos existentes previamente a su declaración como Parque Nacional.

- En segundo lugar, en lo que respecta a las zonas colindantes con los Parques Nacionales el artículo 20.6.c) de la LPN hace referencia al contenido de los PRUG sobre estas áreas, al posibilitar que se incluyan las medidas para asegurar la compatibilidad de la actividad tradicional y el desarrollo económico del entorno con la conservación del Parque Nacional.

Sobre esta cuestión SANZ RUBIALES¹⁰³⁰ afirma que, precisamente por referirse al entorno de la superficie de los Parques Nacionales, esta previsión no encuentra legitimación directa en el ámbito territorial de la propia norma en que contiene y, por lo tanto, no puede imponerse a las Comunidades Autónomas en su potestad de planificación territorial. Pero, no obstante, hay que entender que estas posibles previsiones se fundamentan en la propia protección de los recursos naturales del Parque Nacional, por lo que las propuestas incluidas deben condicionar las determinaciones de los instrumentos de planificación aplicables sobre su entorno, que deberán incorporar estas medidas en atención a los principios y criterios que motivaron la declaración del espacio natural conforme a esta alta consideración. Para este autor normalmente se tratará de medidas limitadoras de actividades y usos, incluyendo las facultades edificatorias, que se impondrán a la planificación urbanística del entorno del Parque Nacional como medidas adicionales para su protección integral.

D. La Red de Parques Nacionales de España.

Como conclusión a todo lo expuesto, podemos afirmar con CORRALIZA RODRÍGUEZ¹⁰³¹ que los Parques Nacionales constituyen algo más que un recurso para la conservación de valores territoriales y naturales, ya que representan un conjunto de recursos que contribuyen al bienestar social y a la mejora de las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto. A juicio de este autor, esta realidad explica el alto nivel de aceptación social de la Red de Parques Nacionales, al percibirse como una oportunidad para promover una más intensa relación de las personas con la naturaleza mediante la que asumimos el reto de conservar para el futuro nuestro propio patrimonio natural.

El reto para el futuro es compatibilizar la preservación de estos espacios de singular interés ambiental con una adecuada gestión de sus recursos

¹⁰³⁰ *Op. cit.* (2015).

¹⁰³¹ CORRALIZA RODRÍGUEZ, José Antonio (2014, págs. 102-103).

renovables, que permita otorgar medios efectivos de desarrollo para las comunidades vecinas de estos espacios, garantizando la permanencia y asentamiento de la población como medio adicional de conservación de la biodiversidad y de los distintos ecosistemas protegidos.

A lo anterior se puede añadir con DE MENDIZÁBAL ALLENDE¹⁰³² que el Reino de España debe intentar aproximarse a la superficie estimada por el Congreso Mundial de Parques Nacionales como nivel óptimo de protección ambiental en espacios de esta importancia, que se cifra en el uno por ciento de la superficie del territorio nacional y del que todavía se encuentra alejada la incluida en la actual Red de Parques Nacionales de España. Para ello, se propone la culminación de las propuestas que actualmente se encuentran en consideración, no solo por estimar que son merecedoras de este reconocimiento por los valores ambientales reconocidos en los territorios propuestos, sino además por asegurar la pervivencia de sus entornos y ecosistemas, lo que se garantiza con su inclusión en este ámbito de mayor protección a nivel estatal.

La importancia que de forma progresiva se ha otorgado a la institución de los Parques Nacionales, aparte de todo lo expuesto, se refleja en el conglomerado de organismos de distinto alcance y condición que ejercen funciones sobre los mismos, de entre los que destaca la fundamental Red de Parques Nacionales a la que se ha hecho referencia, regulada actualmente en los artículos 14 y siguientes de la LPN.

Como afirma GUILLÉN NAVARRO¹⁰³³ la organización de los Parques Nacionales se conforma actualmente atendiendo a la evolución de la estructura estatal, dando lugar a órganos que asumen la importante función de ser el punto de encuentro entre la potestad de coordinación de la Administración General del Estado y el ámbito de gestión y organización de las Comunidades Autónomas reconocido por la normativa vigente. Este necesario entendimiento

¹⁰³² DE MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael (2015).

¹⁰³³ GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro (2016, pág. 180).

entre Administraciones es el aspecto que marca el devenir de la organización de los Parques Nacionales, para lo que la actual LPN está llamada a apaciguar décadas de disputas competenciales.

Como expone MOREU CARBONELL¹⁰³⁴, la propia exposición de motivos de la LPNYB afirma que la Administración General del Estado consolida su función de coordinación de la Red de Parques Nacionales, con la finalidad de aunar las acciones promovidas por las diferentes Administraciones Públicas, asegurar un marco adecuado para la conservación de los Parques Nacionales y colaborar en el cumplimiento de sus objetivos. Esta función se atribuye al Organismo Autónomo Parques Nacionales, como entidad pública dependiente del Gobierno de España y que surgió de la unión de dos figuras muy importantes en la gestión ambiental y de los recursos naturales, como eran el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) y del Instituto Nacional para la Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA). Aparte de la coordinación, la proyección y el impulso de la Red de Parques Nacionales, tiene encargadas las funciones de asumir su imagen exterior y su papel internacional.

En este sentido CASTROVIEJO BOLÍBAR¹⁰³⁵ Uno de los aspectos esenciales del modelo actual es el establecimiento de la Red de Parques Nacionales, como un sistema de protección y de gestión que está conformado tanto por los espacios actualmente declarados como por todos los medios e instrumentos de determinan su existencia y permiten su gestión. Conforme a este sistema, la Administración General del Estado se reserva la declaración de nuevos Parques Nacionales y la gestión de la Red, en tanto que las Comunidades Autónomas se encargan de la gestión individualizada de cada uno de estos espacios naturales protegidos¹⁰³⁶.

¹⁰³⁴ MOREU CARBONELL, Elisa (2016, pág. 67).

¹⁰³⁵ CASTROVIEJO BOLÍBAR, Miguel (2018, pág. 8).

¹⁰³⁶ <https://www.miteco.gob.es/es/parques-nacionales-oapn/quienes-somos/> (último acceso, 19 de febrero de 2019).

Como instrumentos asociados a la Red de Parques Nacionales, SAN MIGUEL AYANZ¹⁰³⁷ destaca las figuras del Comité Científico de Parques Nacionales, presidido por el Director del Organismo Autónomo de Parques Nacionales y constituido por investigadores de reconocida trayectoria profesional en el campo de los espacios naturales protegidos, que tiene como función genérica el asesoramiento científico sobre cualquier cuestión planteada por el Organismo Autónomo Parques Nacionales, bien a iniciativa de éste o bien a petición de las Administraciones gestoras de los parques nacionales. De este modo, el Comité actúa como elemento de conexión entre la comunidad científica internacional y los gestores de los Parques Nacionales. Por otro lado, destaca al Programa de Investigación en la Red de Parques Nacionales, orientado a promover una investigación científica de excelencia que contribuya a mejorar la gestión y conservación de la Red de Parques Nacionales de España.

El entramado organizativo de los Parques Nacionales se completa con diferentes órganos consultivos, de colaboración y de coordinación: Patronatos de cada Parque Nacional; Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales, del que forman parte representantes del Organismo Autónomo Parques Nacionales y los responsables autonómicos de cada parque); Comisiones de Coordinación, en los Parques Nacionales cuyo territorio se extiende por más de una Comunidad Autónoma); Consejo de la Red de Parques Nacionales; Asociación de Municipios con Parques Nacionales, etc¹⁰³⁸. En definitiva, la cantidad de órganos e instituciones que trabajan por y para los Parques Nacionales es una muestra clara tanto de su importancia, como de la necesidad de realizar sobre ellos una buena gestión, de lo que evidentemente va a depender en gran medida su correcta y coherente planificación.

¹⁰³⁷ SAN MIGUEL AYANZ, Alfonso (2014).

¹⁰³⁸ Vid. BONACHE LÓPEZ, Jorge y otros (2016).

IV. LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL ESPAÑOLA.

A. Regulación normativa.

Como se ha expuesto en los epígrafes anteriores, puede afirmarse que para conseguir los fines medioambientales tan ambiciosos que la normativa estatal establece con carácter general y que se exponen a lo largo y ancho de toda la LPNYB y del resto de normativa sectorial sobre la materia, el legislador estatal dispone la necesidad de acometer la planificación integral de carácter ambiental del territorio español, debido a que se considera a los instrumentos de planificación como los medios más favorables para concretar, definir y alcanzar los objetivos determinados en la regulación ambiental.

En los albores de la restauración democrática española MUÑOZ-SECA FERNÁNDEZ-CUESTA y CARDELÚS¹⁰³⁹ afirmaban que la planificación ambiental tenía como objetivo elemental acercar a los hombres de los núcleos rurales a su propio entorno, para de esta manera enraizarles profundamente en él y evitar no sólo su marcha a las ciudades, sino la íntima satisfacción de una forma de vida mucho más completa en su propio entorno. Esta visión marcadamente socioeconómica del objeto de la planificación ambiental fue posteriormente desplazada hacia una visión mucho más proteccionista, que ha marcado la evolución de su tratamiento normativo hasta la fecha. De este modo, el centro de atención de la planificación ambiental se ha orientado de forma determinante hacia los principios proteccionistas que se formulan en el actual artículo 2 de la LPNYB. No obstante, también puede añadirse que los principios determinantes del denominado desarrollo sostenible y su incidencia sobre el entorno de los espacios naturales protegidos, han venido a modular los sistemas de preservación de estos parajes singulares, aunque manteniendo la prioridad de su protección como elemento inspirador y vehicular de su régimen jurídico.

¹⁰³⁹ MUÑOZ-SECA FERNÁNDEZ-CUESTA, Beatriz y CARDELÚS, Borja (1978, págs. 185 y ss.).

A lo anterior, CHAMORRO GONZÁLEZ¹⁰⁴⁰ añade que la planificación de los recursos naturales de los espacios protegidos se inserta dentro de la dinámica planificadora que muchas normas reguladoras del dominio público contienen y permiten la ordenación razonable de la actividad afectada, de forma tal que suponen una autovinculación positiva de la Administración actuante, para prever adecuadamente cómo va a desarrollar la política de protección y cómo la va a conciliar con los usos que autoriza con las necesidades de los hábitats de la zona.

Por lo que respecta a la competencia para formular los distintos instrumentos de planificación ambiental, PÉREZ ANDRÉS¹⁰⁴¹ destaca que no aparece en el ordenamiento vigente como una competencia sustantiva, sino como un elemento más integrante de las competencias medioambientales. Esto conlleva que, en principio, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas podrán legislar sobre planificación medioambiental y ejecutar dicha legislación, pero evidentemente respetando el reparto competencial realizado sobre la materia.

Como añaden LASTRA BRAVO y TOLÓN BECERRA¹⁰⁴² el sistema de planificación de los espacios naturales protegidos establecido por la normativa vigente no ha supuesto una sensible variación con respecto a la anterior Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres¹⁰⁴³. De este modo, los principales instrumentos de planificación ambiental regulados en la actual normativa son el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), que apareció por primera vez en la anterior regulación estatal, y por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). A su vez, a raíz del traspaso de competencias realizado conforme a las previsiones constitucionales, cada Comunidad Autónoma ha desarrollado de forma progresiva su propio sistema de planificación de los espacios naturales, de forma que la normativa regional ha creado una gama diversa de planes y

¹⁰⁴⁰ CHAMORRO GONZÁLEZ, Jesús María (2008, pág. 43).

¹⁰⁴¹ PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso (1998-b).

¹⁰⁴² *Op. cit.* (2008).

¹⁰⁴³ Cfr. DELGADO PIQUERAS, Francisco (2003, pags.35 y ss.).

programas de carácter específico, adaptado a su propio catálogo de espacios naturales protegidos.

B. Instrumentos sectoriales de planificación ambiental.

Aparte de las figuras anteriores, esenciales en la ordenación y en la gestión de los espacios naturales, cabe destacar en la cúspide de la pirámide de la planificación ambiental española al denominado Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, instrumento elaborado de forma conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas¹⁰⁴⁴ al que se atribuye el establecimiento y la definición de objetivos, acciones y criterios que promuevan la conservación, el uso sostenible y, en su caso, la restauración del patrimonio, recursos naturales terrestres y marinos y de la biodiversidad y de la geodiversidad¹⁰⁴⁵. Este instrumento de planificación ambiental general se configura como un elemento preciso para controlar la evolución del patrimonio natural y la biodiversidad española, cuyas determinaciones deben adaptarse a la realidad de cada momento, por lo que el artículo 13 de la LPNYB dispone que su aprobación se realice en un marco temporal predeterminado, con un umbral máximo de duración de diez años¹⁰⁴⁶. Esta planificación general o integral del ámbito ambiental del territorio nacional, como indica el citado artículo 12 de la ley, se limita a establecer los objetivos y las acciones a desarrollar para la protección de los espacios y recursos naturales, previo desarrollo del diagnóstico territorial que todo instrumento de planeamiento debe

¹⁰⁴⁴ La participación de las Comunidades Autónomas, en atención a sus competencias medioambientales reconocidas en sus Estatutos de Autonomía, se desarrolla a través de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que lo elevará para su aprobación a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

¹⁰⁴⁵ El artículo 12.2 dispone que: “*El Plan Estratégico Estatal contendrá, al menos, los siguientes elementos:*

a) Un diagnóstico de la situación y de la evolución del patrimonio natural y la biodiversidad y la geodiversidad.
b) Los objetivos cuantitativos y cualitativos a alcanzar durante su periodo de vigencia.
c) Las acciones a desarrollar por la Administración General del Estado y las estimaciones presupuestarias necesarias para su ejecución”.

¹⁰⁴⁶ Actualmente este instrumento se contiene en el Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE número 236, de 30 de septiembre de 2011).

realizar a la hora de identificar las distintas áreas geográficas y proceder a su zonificación a efectos eminentemente proteccionistas.

A este instrumento de planificación ambiental general se refiere también el artículo 19 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural¹⁰⁴⁷ (LDSMR), norma fechada y publicada el mismo día que la LPNYB pero que denomina a este instrumento de forma algo distinta, si bien de su contenido parece desprenderse que ambas normas se refieren al mismo instrumento. En concreto la LDSMR, que lo califica expresamente como instrumento de planeamiento ambiental, denomina a esta figura como Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural y la Biodiversidad y la Geodiversidad¹⁰⁴⁸, estableciendo como contenido del mismo:

“...(las) previsiones de actuación en materia de protección de suelos y acuíferos, proyección del paisaje, lucha contra la desertificación, reforestación, restauración hidrológico-forestal, prevención de riesgos naturales, prevención contra incendios y recuperación de la cubierta vegetal, con especial detalle para la protección contra incendios de los núcleos de población del medio rural y de los espacios naturales protegidos. Asimismo, se considerarán, específicamente, las actuaciones ligadas al mantenimiento y protección de los paisajes protegidos y de interés del medio rural y las áreas de montaña. Se incluirán iniciativas para el conocimiento, protección y uso sostenible del patrimonio geológico, minero y biológico como recurso científico, cultural y turístico”.

Pero como ocurre con los instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico, las acciones de zonificación concreta y establecimiento de medidas de protección se atribuyen a los instrumentos de desarrollo del planeamiento

¹⁰⁴⁷ Publicada en el BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

¹⁰⁴⁸ De la denominación de este instrumento por ambas normas se desprenden dos diferencias, en primer lugar, la denominación “Estatal” frente a “Nacional”, lo cual entiendo que debe atribuirse a la implicación política de utilización de ambos vocablos, si bien en a los efectos de la materia a la que nos referimos no se le debe atribuir mayor importancia y, en segundo lugar, la introducción de la palabra “Geodiversidad”, lo que en principio parece pretender hacer referencia a la totalidad de ámbitos a los que debe atender el instrumento de planificación, añadiendo la relativa a la realidad física del territorio. No obstante, la cuestión de la denominación de este instrumento parece no tener muy buena “estrella”, debido a que en otras partes del articulado de la propia LDSMR, como son el artículo 12 o la disposición final tercera, que establece el horizonte temporal en el que debería ser aprobado, se omite la expresión “Geodiversidad” en su denominación, lo que sin duda reafirma la conclusión de que nos encontramos ante el mismo instrumento regulado en la LPNYB.

general, entre los que la propia LPNYB señala en primer lugar a los denominados instrumentos de planificación sectorial, regulados en su artículo 14 como elementos de integración de los objetivos y acciones del Plan Estratégico Estatal en políticas sectoriales de competencia estatal, tanto en el medio terrestre como en el marino. Estos planes sectoriales, realizados previa consulta a las Comunidades Autónomas y a los sectores implicados en función de su ámbito específico, deben ser aprobados al igual que el Plan Estratégico Estatal mediante Real Decreto del Consejo de Ministros. En cumplimiento de esta exigencia normativa, aunque ciertamente fuera del plazo establecido expresamente en el artículo 13.3 de la LPNYB que finalizaba en 2012, se ha aprobado el Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020, que como indica su exposición de motivos, se centra en reforzar las sinergias positivas relacionadas con la conservación de la biodiversidad y el turismo de naturaleza, teniendo en cuenta la ventaja competitiva que supone que la biodiversidad de España sea la más relevante de la Unión Europea y que el sector turístico sea uno de los más importantes en cuanto a su impacto económico en las cuentas nacionales de España.

La definición que el artículo 14 de la LPNYB realiza sobre los instrumentos de planificación sectorial, dictados en desarrollo del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, determina que dentro de ellos se deban incluir las denominadas Estrategias Marinas reguladas por la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino¹⁰⁴⁹, cuyo artículo 7 describe como instrumentos de planificación de cada demarcación marina y constituyen el marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial correspondiente. Por consiguiente, estos instrumentos específicamente ideados para el medio marino deben contener los elementos de aplicación de las actuaciones tendentes a la protección y restauración de estos entornos,

¹⁰⁴⁹ BOE número 317, de 30 de diciembre de 2010.

incluyendo como añade el punto cuarto del citado artículo 7 la evaluación del estado ambiental de las aguas, la determinación del buen estado medioambiental, la fijación de los objetivos medioambientales a conseguir, un programa de medidas para alcanzar dichos objetivos y un programa de seguimiento¹⁰⁵⁰.

En desarrollo de estas Estrategias Marinas, la propia Ley 41/2010, de 29 de diciembre, regula en sus artículos 24 y siguientes las denominadas Áreas Marinas Protegidas, como espacios protegidos situados en el medio marino español, representativos del patrimonio natural marino, con independencia de que su declaración y gestión estén reguladas por normas internacionales, comunitarias, estatales o autonómicas. Su gestión y funcionamiento se desarrollan a través de instrumentos de planificación específicos¹⁰⁵¹.

También debemos hacer referencia en este punto a la denominada Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas, regulada en el artículo 15 de la LPNYB y que debe ser aprobada mediante Orden conjunta de los Ministerios implicados en su formulación, en colaboración con las diferentes Comunidades Autónomas. Según el citado artículo, tiene por objeto la generación de las directrices de identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino, y para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación

¹⁰⁵⁰ Cfr. ZAMORANO WISNES, José (2018).

¹⁰⁵¹ Como ejemplo de declaración de un espacio protegido de estas características, puede citarse el Real Decreto 699/2018, de 29 de junio, por el que se declara Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo, se aprueba un régimen de protección preventiva y se propone su inclusión en la Lista de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (Lista ZEPIM) en el marco del Convenio de Barcelona (BOE núm. 158, de 30 de junio de 2018).

de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados¹⁰⁵².

Como apunta FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ¹⁰⁵³ la Estrategia de infraestructura verde no se presenta como una nueva figura de protección del patrimonio natural, sino como una herramienta integradora que pretende asegurar los procesos originados en los sistemas ecológicos y cuyos beneficios revierten en el ser humano (en relación con el aumento de la eficiencia de los recursos naturales, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención de desastres, la gestión del agua, del suelo y del territorio, la agricultura y la silvicultura, la inversión y el empleo, la salud, etc.). Por ello, se concibe como una red de espacios planificada, diseñada y gestionada de forma estratégica cuyos componentes territoriales, objetivos y directrices se incorporan en las políticas sectoriales, incluida la urbanística y territorial; con lo que, de este modo, toda normativa que regula los distintos ámbitos de actuación en el territorio debe integrar el concepto de infraestructura verde, dar cumplimiento a los objetivos y directrices establecidos en la Estrategia nacional y, asimismo, tomar en consideración los ecosistemas, la conectividad y la restauración ecológica como parte de ella.

Se trataría, pues, de llevar a cabo un nuevo modelo de planificación del territorio más saludable tanto para los ecosistemas y la sociedad. Como afirma LÓPEZ RAMÓN¹⁰⁵⁴ la regulación de la LPNYB tras la innovación realizada por la Ley 33/2015, contiene los principales parámetros exigidos por la normativa comunitaria sobre conectividad ecológica, lo que a su vez constituye una normativa básica sobre la materia, a implementar mediante la esperada Estrategia estatal. Este documento de alcance nacional se encuentra pendiente

¹⁰⁵²El artículo 15 en su punto 4 señala que, en base a las directrices de la Estrategia estatal, las Comunidades Autónomas deberán desarrollar sus propias estrategias, que incluirán, al menos, los objetivos contenidos en la estrategia estatal. Como ejemplo de esta necesaria actuación normativa autonómica puede citarse el Acuerdo de 12 de junio de 2018 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica en Andalucía, una estrategia de infraestructura verde (BOJA núm. 130, de 6 de julio de 2018).

¹⁰⁵³ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2018, pág. 52).

¹⁰⁵⁴ LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2016, págs. 43 y ss.).

de aprobación definitiva, si bien la Secretaría de Estado de Medio Ambiente anunció en marzo de 2018 el compromiso de su publicación con anterioridad a la finalización del año, aunque a fecha de hoy esta promesa todavía no ha sido cumplida¹⁰⁵⁵.

C. Otras figuras afines.

Además de estos instrumentos de planificación sectorial, autores como ALLI TURRILLAS y LOZANO CUTANDA¹⁰⁵⁶ incluyen dentro de la enumeración de instrumentos de planificación ambiental los denominados Planes Directores, elementos no regulados por la LPNYB sino por normas sectoriales específicas de los ámbitos sobre los que se aplican y que contienen su objeto, ámbito, así como su régimen de aprobación, alcance y contenido esencial.

En primer lugar, debemos hacer referencia al denominado Plan Director de la Red de Parques Nacionales, regulado por el artículo 19 de la antes referida Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales (LPN), definido como el más elevado instrumento de planificación y ordenación de estos ámbitos específicos. De acuerdo con esta definición, este instrumento de planificación se configura como el elemento básico y principal de definición y programación de los objetivos estratégicos de conservación, uso y control de la Red de Parques Nacionales, así como de los criterios de coordinación de sus determinaciones fundamentales, incluyendo a su propia imagen corporativa. A lo anterior hay que añadir la caracterización de este instrumento, que la propia LPN realiza como marco delimitador de los parámetros de correcta gestión de la Red de Parques Nacionales, formulados al objeto de mantener un estándar mínimo de conservación que permita identificar las actuaciones desfavorables que puedan realizar los poderes autonómicos encargados de su gestión¹⁰⁵⁷ y

¹⁰⁵⁵

http://www.mapama.gob.es/es/prensa/180309semaestrategiaestataldeinfraestructuraverde_tcm30-443162.pdf (último acceso, 20 de julio de 2018).

¹⁰⁵⁶ ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz y LOZANO CUTANDA, Blanca (2015, pág. 371).

¹⁰⁵⁷ Atribuida directamente a las Comunidades Autónomas por el artículo 21 de la LPN.

que motiven la adopción de medidas de intervención precautoria por parte de la Administración General del Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la LPN.

El Plan Director de la Red de Parques Nacionales se encuentra actualmente formulado mediante el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre (BOE número 257, de 24 de octubre de 2016) y dispuesto en su aplicación por un periodo máximo de duración de diez años conforme a su disposición adicional segunda, trascurrido el cual se deberá tramitar su revisión conforme dispone el artículo 19.3 de la LPN. El contenido de este instrumento de formulación estatal ha sido expresamente validado por la STS de 27 de diciembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 5ª, rec. 5058/2016. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, CENDOJ 28079130052017100478), en la que el Alto Tribunal viene a concluir que su contenido no extralimita la atribución competencial atribuida al Estado por el artículo 19 de la LPN, por lo que, en consecuencia, con su redacción no se invaden competencias de las otras Administraciones implicadas en la gestión de los Parques Nacionales.

En este sentido LÓPEZ PÉREZ¹⁰⁵⁸ afirma que, aunque para la declaración de Parque Nacional sigue siendo exigida la aprobación de una Ley estatal (y se mantienen las competencias para fijar los requisitos básicos para que un determinado espacio pueda ser declarado como tal), por el contrario, el Estado no tiene competencias directas en su gestión. Por ello, a través de instrumentos como el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, el Estado trata de homogeneizar las medidas de protección mínimas a establecer en su conjunto e, incluso, la imagen corporativa de los Parques Nacionales como unidad y referencia nacional. Con arreglo a esta premisa el Tribunal Supremo entiende que el Estado, con la formulación del actual Plan Director, no ha vulnerado el principio de autonomía local, lo que constituye sin duda un éxito para esta Administración, habida cuenta de los reveses que ha sufrido en las últimas décadas al respecto de los Parques Nacionales, sobre todo por

¹⁰⁵⁸ LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2018-b).

diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional relativos principalmente al ámbito del régimen de su gestión y aprovechamiento.

En segundo lugar, es preciso hacer mención expresa al denominado Plan Director de la Red de Áreas Marinas de España¹⁰⁵⁹, cuya regulación se contiene en la citada Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, siendo definido conforme a su artículo 29¹⁰⁶⁰ como un instrumento básico de coordinación para la consecución de los objetivos de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España. Al igual que sucede con el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, el de Áreas Marinas de España se establece con un horizonte de duración máximo de diez años y en su formulación o revisión deberá incluirse un procedimiento de participación pública en el que obligatoriamente deben participar las Comunidades Autónomas¹⁰⁶¹.

También se debe hacer referencia en este punto al denominado Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera¹⁰⁶², regulado en el artículo 19.3 LDSMR, de deberá incluir subprogramas relativos a reducción, reutilización y gestión sostenible de residuos agrarios y ganaderos, agricultura y ganadería ecológicas, y a la reducción y uso sostenible de fertilizantes y plaguicidas agrícolas. Dicho Plan, además, deberá incluir un tratamiento y medidas especiales para las explotaciones incluidas en la Red Natura 2000 y para las

¹⁰⁵⁹ Una breve pero muy completa descripción de estos espacios naturales protegidos en el medio marino puede encontrarse en TEMPLADO GONZÁLEZ, José (2008). Desde el punto de vista de la necesidad de establecer una red que incorpore a estos espacios protegidos, se puede consultar el artículo de AYALA, Beatriz (2006).

¹⁰⁶⁰ El contenido mínimo de estos Planes Directores, según el punto primero de este artículo, debe incluir:

a) *Los objetivos estratégicos de la Red de Áreas Marinas Protegidas durante la vigencia del Plan Director, así como la programación de las actuaciones que desarrollará la Red para alcanzarlos.*

b) *Los objetivos a alcanzar en materia de cooperación y colaboración con otras administraciones u organismos, tanto en el ámbito nacional como internacional.*

c) *Las directrices para la planificación y la conservación de las Áreas Marinas Protegidas.*

d) *El programa de actuaciones comunes de la Red, y los procedimientos para su seguimiento continuo y evaluación.*

e) *La determinación de los proyectos de interés general que podrán ser objeto de financiación estatal.*

¹⁰⁶¹ *Vid.* GIMÉNEZ CASALDUERO, María (2010).

¹⁰⁶² Según la LDSMR, este instrumento de planeamiento deberá realizarlo el Gobierno de la Nación, a propuesta de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente, y previa consulta a las organizaciones profesionales agrarias más representativas.

que pueden contribuir, a través de un uso más responsable de estas sustancias, a la reducción de la contaminación difusa de los acuíferos y las aguas superficiales y costeras. Junto con este instrumento pueden citarse los Programas de Desarrollo Rural Sostenible (PDR), que entre otras funciones, deben concretar los objetivos, planes y actuaciones sectoriales a desarrollar por las diferentes Administraciones competentes. Mediante la implantación de los PDR se pretenden desarrollar las medidas delimitadas, entre otros, por los instrumentos de planeamiento ambiental, asumiendo los compromisos de gestionar la transición hacia una economía verde que propugna la propia Unión Europea¹⁰⁶³.

En todos estos casos y en forma similar a lo expuesto en el caso del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, la normativa establece un sistema de planeamiento que dista de establecer condiciones específicas de delimitación o zonificación de los ámbitos a los que se refieren cada uno de ellos, sino que se limitan a establecer un procedimiento de coordinación y garantía de mantenimiento de los estándares de protección y regeneración de los espacios naturales previamente delimitados por la propia normativa que regula su creación. Por lo tanto, su alcance no establece una verdadera ordenación territorial ni de uso de estas redes de espacios naturales, ostentando por el contrario, como su propio nombre indica, un carácter enunciator de directrices de obligado seguimiento que deben ser aplicadas en la práctica mediante el resto de instrumentos de planeamiento ambiental.

Junto con los anteriores instrumentos, y aunque con un limitado alcance, la doctrina más autorizada suele incluir dentro de esta relación algunas figuras de catalogación, seguimiento y control de los espacios naturales, como es el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad¹⁰⁶⁴, regulado en

¹⁰⁶³ Cfr. HUDSON, Tim (2017).

¹⁰⁶⁴ El artículo 9 LPNYB en sus puntos 2 y 3 dispone el contenido y estructura del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que debe ser objeto de desarrollo reglamentario previa consulta con las Comunidades Autónomas, disponiendo a su vez la relación de los ámbitos que deben formar parte del mismo.

los artículos 9 y siguientes de la LPNYB. A juicio de RUIZ FRANCO¹⁰⁶⁵ este instrumento puede definirse como un inventario de inventarios, pues está formado por varios inventarios, catálogos, registros y listas que permiten conocer la distribución, abundancia, estado de conservación y utilización del patrimonio natural y la biodiversidad española, con especial atención a los elementos que precisen medidas específicas de conservación o que hayan sido declarados de interés comunitario. Con arreglo a este contenido, se califica como un instrumento informativo, que constituye la principal herramienta de conocimiento y apoyo a las decisiones estratégicas que las distintas Administraciones públicas deben adoptar sobre el medio ambiente y la preservación de los espacios naturales.

En segundo lugar, cabe citar al Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas Protegidas por Instrumentos Internacionales, configurado como registro administrativo de ámbito estatal en el que se han de incluir los espacios naturales sometidos a regímenes específicos de especial protección de carácter ambiental, que deben ser asignados junto con su denominación original, a las categorías establecidas internacionalmente, en especial por la Unión Internacional para la Naturaleza (UICN), según dispone expresamente el artículo 51 de la LPNYB.

El Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales se describe por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente¹⁰⁶⁶ como el registro que proporciona información adecuada y actualizada sobre estos tres elementos que se rigen por un marco normativo que define áreas, territorios sobre los cuales se priorizan los objetivos de conservación, protección, disfrute y uso sostenible de los recursos naturales y que, aunque comparten el mismo objetivo final, “la conservación del medio natural”, cada elemento constituye una herramienta distinta desde el punto de vista normativo. La información

¹⁰⁶⁵ RUIZ FRANCO, Blanca (2013, págs. 10-11).

¹⁰⁶⁶ <http://www.mapama.gob.es/ca/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/default.aspx> (último acceso, 22 de mayo de 2018).

recogida persigue conocer la superficie y distribución geográfica, el estado de conservación y las principales amenazas de las áreas protegidas, facilitando la integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales, además de la utilización ordenada y sostenible de los recursos, así como su restauración y mejora.

El propio artículo 51.3 de la LPNYB exige a las Comunidades Autónomas facilitar la información necesaria correspondiente para mantener actualizado el Inventario, lo que supone la exigencia de la necesaria coordinación interadministrativa para registrar y mantener actualizada la red española de espacios naturales protegidos, independientemente de la Autoridad Administrativa que, en función de las respectivas competencias, haya procedido a establecer, modificar o suprimir la protección de un concreto enclave natural mediante los diferentes instrumentos previstos por la normativa vigente. En la práctica, esta obligación se ha materializado en la regulación por algunas Comunidades Autónomas de otros registros de espacios naturales protegidos en su ámbito geográfico concreto, cuya gestión debe permitir en todo caso la coordinación de sus datos con los del registro estatal. Como ejemplos pueden citarse el Registro de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, descrito por la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección¹⁰⁶⁷ y formalmente creado mediante el Decreto 95/2003, de 8 de abril¹⁰⁶⁸, y que tiene por objeto la inscripción de todos los ámbitos ubicados en el territorio andaluz que gocen de un régimen especial de protección en virtud de normativa autonómica, estatal y comunitaria o, en su caso, convenios y normativas internacionales; el Registro de la Red de Áreas Protegidas de Extremadura, creado por la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura¹⁰⁶⁹, o el denominado Catálogo de Hábitats y Elementos Geomorfológicos de

¹⁰⁶⁷ BOJA núm. 201, de 27 de julio de 1989 (BOE núm. 201, de 23 de agosto de 1989).

¹⁰⁶⁸ BOJA núm. 79, de 28 de abril de 2003.

¹⁰⁶⁹ Diario Oficial de Extremadura núm. 86, de 28 de julio de 1998 (BOE núm. 200, de 21 de agosto de 1998).

Protección Especial, regulado en los artículos 91 y siguientes de la Ley 9/1999, de 26 de mayo¹⁰⁷⁰, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha¹⁰⁷¹.

Finalmente, es preciso hacer una breve alusión a los instrumentos de planificación instaurados por las distintas normativas autonómicas, en atención a su capacidad para establecer fórmulas propias de gestión y, como se ha apuntado anteriormente, de aumentar el número y tipología de los espacios naturales presentes en cada territorio regional. Como ejemplo podemos citar los Planes de Desarrollo regulados en el artículo 20 de la citada Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección; las denominadas Normas de Protección reguladas por la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja¹⁰⁷²; o las Normas de Gestión a las que se refiere la también citada Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana.

¹⁰⁷⁰ Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 40, de 12 de junio de 1999 (BOE núm. 179, de 28 de julio de 1999).

¹⁰⁷¹ En este caso, la norma castellano-manchega establece expresamente la vinculación del contenido del Catálogo de Hábitats y Elementos Geomorfológicos sobre otros instrumentos de planificación, al introducir en su artículo 93 la siguiente dicción literal: *“En la redacción de estudios de impacto ambiental, en los instrumentos de planificación de la actividad forestal y del urbanismo deberá señalarse la presencia en el ámbito territorial afectado de las formaciones boscosas naturales, y de los hábitats o elementos geomorfológicos de protección especial, así como las medidas que sea preciso arbitrar en cada caso para su preservación. En los planes de urbanismo, las áreas ocupadas por estos bosques, hábitats y elementos geomorfológicos serán calificadas como suelo rústico de protección ambiental, natural o paisajística, en su caso, salvo las excepciones expresas y justificadas por razones de interés público de orden superior que pueda realizar el órgano competente para su aprobación definitiva”*.

¹⁰⁷² Boletín Oficial de La Rioja núm. 39, de 1 de abril de 2003 (BOE núm. 87, de 11 de abril de 2003).

V. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES (PORN).

Aparte de los instrumentos de planificación analizados en el punto anterior, que se caracterizan como se ha indicado por su carácter básico, su ámbito sectorial o por su alcance limitado a enclaves específicos, la LPNYB establece como elementos nucleares de la planificación medioambiental a los denominados Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), regulados en sus artículos 16 y siguientes¹⁰⁷³. Estos instrumentos de planeamiento, junto con los que pudieran impulsar las Comunidades Autónomas en ejecución de sus competencias medioambientales reconocidas estatutariamente, son los encargados de materializar de forma efectiva las previsiones del planeamiento ambiental general y para ello, en concreto el artículo 17 de la ley estatal les atribuye expresamente la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio de su ámbito geográfico, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial¹⁰⁷⁴.

De este modo, la aplicación de los criterios y la consecución de los objetivos de protección ambiental se realiza de forma efectiva por estos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (en siglas PORN) que en la práctica son los instrumentos que de forma efectiva deben observar las directrices de ordenación de los recursos naturales que, conforme a lo dispuesto en el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, han de ser formuladas por el Ministerio de Medio Ambiente en colaboración con las

¹⁰⁷³ Cfr. SERVETO I AGUILÓ, Patxi (2014, págs. 45 y ss.).

¹⁰⁷⁴ Dada la actual distribución competencial sobre el medio ambiente que establece el artículo 148.1.9ª, por el que las Comunidades Autónomas pueden asumir las competencias de gestión en materia de protección del medio ambiente, aunque la normativa básica le compete al Estado, la generalidad de las administraciones autonómicas han asumido por vía estatutaria la gestión de la materia ambiental, por lo que la normativa propia de cada una de ellas puede establecer las condiciones de vigencia y revisión de los PORN salvo en las cuestiones básicas reservadas a la Administración General del Estado (artículo 17.1 LPNYB). Por lo tanto, la formulación de estos instrumentos de planeamiento será realizada por las Comunidades Autónomas que hayan asumido las competencias de gestión de la protección ambiental, lo que en la práctica se traduce en que en todo el territorio nacional los PORN se formulan por las administraciones autonómicas, salvo en lo que respecta a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Comunidades Autónomas, y deben contener el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulen la gestión y uso de los recursos naturales, como elementos vinculantes para el proceso planificador y que deben incidir de forma efectiva en el diagnóstico territorial de los espacios naturales de cada ámbito geográfico¹⁰⁷⁵.

A partir de estos criterios genéricos, los objetivos específicos que la LPNYB establece para estos instrumentos de ordenación ambiental de referencia (que pueden ser ampliados por la normativa de autonómica de desarrollo de la estatal), son los siguientes:

- a) *Identificar y georreferenciar los espacios y los elementos significativos del Patrimonio Natural de un territorio y, en particular, los incluidos en el Inventario del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, los valores que los caracterizan y su integración y relación con el resto del territorio.*
- b) *Definir y señalar el estado de conservación de los componentes del patrimonio natural, biodiversidad y geodiversidad y de los procesos ecológicos y geológicos en el ámbito territorial de que se trate.*
- c) *Identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación.*
- d) *Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la normativa vigente.*
- e) *Señalar los regímenes de protección que procedan para los diferentes espacios, ecosistemas y recursos naturales presentes en su ámbito territorial de aplicación, al objeto de mantener, mejorar o restaurar los ecosistemas, su funcionalidad y conectividad.*
- f) *Prever y promover la aplicación de medidas de conservación y restauración de los recursos naturales y los componentes de la biodiversidad y geodiversidad que lo precisen.*

¹⁰⁷⁵ Estas directrices, exigidas por el artículo 17 de la LPNYB, tienen como objetivo declarado el establecimiento y definición de los criterios y normas básicas que regulen la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido por la propia ley, para lograr la necesaria sincronización de los elementos comunes de protección exigidos en todo el territorio nacional, pudiendo ser desarrollados a partir de estos elementos mínimos de forma independiente por cada poder autonómico concreto.

- g) *Contribuir al establecimiento y la consolidación de redes ecológicas compuestas por espacios de alto valor natural, que permitan los movimientos y la dispersión de las poblaciones de especies de la flora y de la fauna y el mantenimiento de los flujos que garanticen la funcionalidad de los ecosistemas.*

Del análisis de estos objetivos se puede comprobar cómo el planeamiento ambiental se concibe por la normativa como un verdadero elemento de zonificación de los ámbitos naturales, al establecer un auténtico proceso de diagnóstico territorial con la pretensión de conseguir identificar y delimitar las zonas objeto de protección por sus valores naturales concurrentes¹⁰⁷⁶ e, incluso, asumir un régimen de protección con medidas de conservación y restauración específicas, lo que sin duda supone una vinculación prioritaria sobre el planeamiento territorial (y por supuesto del urbanístico), que no puede sino apreciar la identificación de suelo realizada y respetar sus determinaciones, atribuyendo a los ámbitos definidos como susceptibles de un régimen singularizado la categoría de suelo no urbanizable o rústico de especial protección, para que posteriormente sea asociado al tipo correspondiente conforme al criterio de cada normativa urbanística concreta¹⁰⁷⁷.

¹⁰⁷⁶ La identificación de los espacios naturales ha sido objeto de tratamiento por varias resoluciones de diferentes órganos judiciales, entre las que debe destacarse la STC 102/95, de 28 de junio, que como indica TEROL BECERRA, MJ en su obra *Espacios naturales protegidos y medio ambiente*, pág. 111: “...la STC 102/95 puede sostenerse que ofrece una definición de espacio natural por la que, a fin de cuentas, perseguía subrayar su idiosincrasia frente al medio ambiente, íntimamente vinculada a la noción que ofrecía este último. En su virtud, apelaría el Tribunal a un bien físico de naturaleza compuesta, aparentemente integrado por recursos naturales, soporte de una pluralidad de actuaciones tanto públicas como privadas, en este último caso al alcance de distintas administraciones y acotado, con miras a su protección.”.

¹⁰⁷⁷ En principio, los ámbitos de suelo calificados como espacios naturales por los PORN deberían considerarse suelos protegidos por planeamiento ya que es el propio instrumento el que establece su delimitación y zonificación. No obstante, en ocasiones la identificación de estos espacios puede venir determinada por normas específicas que establezcan la relación de ámbitos considerados merecedores del reconocimiento como espacios naturales, como sucede en el caso de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, norma en la que aparte de contener la relación de los espacios identificados en esta Comunidad Autónoma, su artículo 15 dispone expresamente que las reservas naturales y parajes naturales quedan clasificados a todos los efectos como suelo no urbanizable objeto de protección especial.

Para ello, entre otras consideraciones, la LPNYB en su artículo 20 requiere que los instrumentos de planeamiento ambiental contengan los regímenes de protección que procedan para los diferentes espacios, ecosistemas y recursos naturales presentes en su ámbito territorial de aplicación y los sistemas de prevención y promoción de la aplicación de las medidas de conservación y restauración de los recursos naturales y los componentes de la biodiversidad y geodiversidad que lo precisen. Estos elementos son indudablemente caracterizadores de una planificación operativa, lo que conlleva la necesidad de incluir una propuesta de zonificación con delimitación de grados diferenciados de protección y, por descontado, un compendio de medidas de protección y/o restablecimiento ambiental que indefectiblemente deben plasmarse en la restricción de usos autorizables en los distintos ámbitos identificados¹⁰⁷⁸.

La importancia de estos instrumentos de planificación ha sido destacada por autores como ARIAS IBÁÑEZ¹⁰⁷⁹, destacando que sus objetivos y zonificación (realidades a las que debe aspirar la gestión y pilar en el que basar la protección de los recursos naturales respectivamente) se convierten en punto de atención para conocer mejoras, retrocesos, tendencias, fortalezas y debilidades de los espacios naturales. Su repercusión estriba en que, a partir de ellos, se fundamenta la gestión y manejo de los recursos de estos ámbitos de excepcional importancia natural y ambiental.

Por su parte, LASTRA BRAVO y TOLÓN BECERRA¹⁰⁸⁰ destacan papel del PORN como configurador del marco dentro del que deben operar no sólo el resto de los instrumentos de planificación específica del espacio natural, sino también la ordenación urbanística y el desarrollo de actividades sectoriales. Esto supone que, en sus relaciones con el resto de los instrumentos de

¹⁰⁷⁸ Como medida de actuación directamente exigida por la LPNYB debe citarse lo dispuesto en su artículo 26, que regula los efectos de la inclusión de un hábitat natural previamente determinado dentro del Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición. En este caso, el citado artículo exige que el terreno afectado sea introducido en algún instrumento de gestión o figura de protección de espacios naturales, nueva o ya existente, en cuya planificación se deberán definir y adoptar las medidas necesarias para frenar la recesión y eliminar el riesgo de desaparición de estos hábitats.

¹⁰⁷⁹ ARIAS IBÁÑEZ, Enrique (2007, págs. 104 y ss.).

¹⁰⁸⁰ *Op. cit.* (2008).

planificación, el PORN asume una posición de preponderancia y sus determinaciones resultan obligatorias para los instrumentos que la desarrollan. En resumen, para estos autores el PORN fija el marco para los demás instrumentos y éstos han de ajustarse a sus determinaciones.

No obstante, cabe añadir que esta vinculación sobre el resto del planeamiento ambiental de desarrollo no se establece con un sentido jerárquico estricto, sino al contrario, la relación de subordinación se manifiesta en la obligación por la que los instrumentos que desarrollan el PORN han de tener en cuenta sus previsiones. Por lo tanto, el papel de cabecera asignado al PORN y su concepción como marco dentro del que deben desarrollarse el resto de los instrumentos hace que este tipo de planes deba tener un contenido integral, abarcando todo cuanto pueda influir en la consecución de sus fines, aunque ciertamente con respecto a muchas cuestiones deberá limitarse a establecer criterios y objetivos, fijando los parámetros dentro de los que deban desenvolverse el resto de los instrumentos definidos para su desarrollo.

A. La prioridad de los PORN sobre el resto de instrumentos de planificación territorial.

Como se ha apuntado anteriormente, el alcance y contenido que la norma estatal atribuye a los PORN, en atención a la especial sensibilidad de los ámbitos territoriales sobre los que proyectan sus determinaciones, se ha de entender como el fundamento esencial para que sus consideraciones vinculen de forma expresa al resto de instrumentos de planificación que fueran aplicables sobre un mismo espacio geográfico. Esta vinculación prioritaria de los PORN sobre el resto de instrumentos de planeamiento se contiene expresamente en el artículo 19 de la LPNYB, en cuyo punto segundo se dispone expresamente la necesidad de adaptación del resto de instrumentos de planificación a sus determinaciones, e incluso su aplicación directa ante supuestos de regulaciones contradictorias.

Para CHAMORRO GONZÁLEZ¹⁰⁸¹ la justificación de esta prevalencia procede de la necesidad de dotar de eficacia a la actividad protectora, lo que sería inviable a través de fórmulas de coordinación entre los instrumentos de diversa índole aplicables sobre un mismo territorio, por lo que se requiere una orden de prelación que determine cuál de ellos ha de ceder en caso de discrepancia. Este autor añade que la propia STC 102/1995, justifica esta opción del legislador señalando que la doble función de estos instrumentos de planificación, vinculante e indicativa, según incidan en la materia medio ambiente o en otros sectores y su prevalencia respecto de la planificación territorial, son por su propia naturaleza aspectos esenciales y además imprescindibles para lograr la finalidad protectora que les viene asignada¹⁰⁸².

De conformidad con esta determinación expresa de la LPNYB y la interpretación del Tribunal Constitucional, se puede concluir que los instrumentos de planeamiento ambiental presentan una doble vinculación sobre el resto de instrumentos de planificación, tanto positiva como negativa. En sentido negativo, cabe concluir que los ejecutores de los planes “vinculados” deberán determinar como inaplicables las estipulaciones contrarias a los PORN que incidan sobre su ámbito territorial y se opongan a sus determinaciones que presenten carácter no alterable o modulable.

En segundo lugar, en sentido positivo, la propia norma transcrita exige la aplicación directa de los parámetros de los instrumentos ambientales, desplazando de este modo las indicaciones de los instrumentos de ordenación que presenten incompatibilidades con aquéllos. Por lo tanto, podemos afirmar que la naturaleza de este planeamiento ambiental, y su carácter eminentemente proteccionista, determinan la prevalencia expresa y directa de sus determinaciones cuyos efectos presenten una aplicación incuestionable, extremos que deben ser indicados de forma igualmente expresa en los propios instrumentos, como indica el apartado primero del citado artículo 19 de la

¹⁰⁸¹ *Op. cit.* (2008, pág.44).

¹⁰⁸² BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995.

LPNYB. En otros términos, el alcance de los efectos otorgados a las previsiones de los PORN son los que determinarán el grado de vinculación sobre los instrumentos de ordenación territorial o urbanística de su ámbito, pudiendo establecer indicaciones meramente orientativas que pueden ser adaptadas por éstos o, incluso, atribuirles la posibilidad de la regulación de cuestiones sobre las que no haya estimado necesario establecer ningún criterio normativo.

Esta diferente posibilidad ha sido avalada por la jurisprudencia al analizar el grado de vinculación de los instrumentos de ordenación ambiental sobre los de carácter territorial, como puede apreciarse en la STSJ de Andalucía de 11 de diciembre de 2014 (Sede de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 170/2013. Ponente VARGAS CABRERA, EDJ 2014/297874), en cuyo FD 2º se dispone expresamente:

“...Entrando ya en lo que es el análisis de las dos disposiciones impugnadas, lo primero que debe destacarse es que efectivamente la Ley 42/2007, 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad pretende que la normativa de cada uno de los espacios naturales, los PORN que para cada uno se dicten, contemplen el régimen jurídico general que deberá observarse en cada uno de ellos y al que deberán ajustarse cualesquiera actividades administrativas y/o normas que sobre los mismos se proyecten. En este sentido el PORN prevalece sobre cualesquiera otros instrumentos normativos. Ahora bien, es la normativa de desarrollo de los PORN la que señala cual es el ámbito de prevalencia de estos planes de ordenación, sobre otros instrumentos de desarrollo, como es el caso, de los de ordenación territorial. Siempre respetando los objetivos y muy especialmente el contenido mínimo que de los PORN señala el artículo 19 y entre el que no se contempla una regulación pormenorizada de todas las previsiones urbanísticas que afecten a las áreas naturales, concretamente de los parámetros de edificación y características constructivas. De modo que podemos entender que en aquello que vaya a ser el contenido propio de los PORN, estos prevalecerán sobre cual otro texto que afecte a los recursos naturales pero que respetando siempre el contenido mínimo "ex lege", serán los PORN los que deben establecer su propio alcance...”

En cualquier caso, la consideración prevalente de los PORN sobre los instrumentos de planificación territorial y/o urbanística¹⁰⁸³, en los supuestos en

¹⁰⁸³ Vid. BASSOLS COMA, Martín (1996, págs. 408-413).

que sus determinaciones se estimen contradictorias, es una cuestión indiscutida hoy en día, tanto por la redacción normativa antes expuesta como por recientes resoluciones de los Tribunales de Justicia, de la que son claros ejemplos las recientes STS de 10 de febrero de 2016 y de 24 de abril de 2017 (Sala Tercera, Sec. 5ª, rec. 3369/2015. Ponente. TOLOSA TRIBIÑO, CENDOJ 28079130052017100172).

En esta última se dispone que esta consideración implica no solo una superioridad del planeamiento medioambiental sobre el urbanístico (reflejo de la preponderancia de los valores medioambientales sobre los de mera ordenación del territorio), sino el que el planeamiento urbanístico ha de adaptarse a lo establecido en el planeamiento medioambiental. A su vez, la Sala estima que la posición superior de los PORN respecto de otros instrumentos de ordenación territorial o física es lógica consecuencia de la finalidad ambientalista a la que sirven. Por todo ello, se estima la pretensión relativa a que por la Administración competente se proceda a adaptar el PGOU en las concretas determinaciones objeto del recurso, a las prescripciones contenidas en el PORN formulado sobre esa zona territorial concreta.

A esta vinculación sobre el planeamiento territorial y urbanístico, el citado artículo 19 LPNYB añade la existente sobre cualesquiera otros planes, actuaciones o programas de naturaleza sectorial que pudieran aprobarse, en consonancia con la normativa autonómica aplicable en cada caso y cuya excepción solo puede autorizarse motivadamente por el órgano autonómico competente y, en todo caso, previa justificación del interés público cuya prevalencia fundamente la no aplicación puntual de las exigencias del planeamiento ambiental¹⁰⁸⁴. En este sentido, la STSJ de la Comunidad de Madrid de 27 de diciembre de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo,

¹⁰⁸⁴ El artículo 19.4 se acuerda de las entidades locales en esta cuestión, aunque otorgándole una participación ciertamente limitada, al establecer la posibilidad de proponer al órgano autonómico competente la excepción de alguna medida de protección incluida en el PORN cuando su aplicación pudiera afectar al cumplimiento de alguno de los servicios mínimos establecidos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Sec. 3ª, rec. 737/2017. Ponente ARANA AZPITARTE, ECLI:ES:TSJM:2018:13355), afirma que el contenido del PORN debe ser considerado como regulación especial y específica de los espacios naturales sobre los que despliega sus efectos, desplazando en tal sentido a lo dispuesto por la normativa sectorial en los ámbitos en los que incluya un tratamiento singularizado para cada caso concreto.

Esta posibilidad presenta no pocos aspectos controvertidos, que si bien su consideración exhaustiva puede exceder el ámbito del presente trabajo, no deja de suponer un elemento más de la casuística provocada por la efectividad del planeamiento como instrumento cuya ejecución afecta a los derechos de terceros y, por lo tanto, la adopción de las medidas que conlleven la producción de estos condicionantes debe ser plenamente fundamentada. Esto es así dado que, como indica expresamente el citado artículo 19, la afección de los parámetros del planeamiento ambiental se configura como elemento oponible frente a todo tipo de actuación sectorial que se esté ejecutando o se proyecte sobre el territorio objeto de protección especial, lo que sin duda puede degenerar en conflictos competenciales y sectoriales derivados de la consideración del valor prevalente en cada caso concreto, cuestión que sin duda puede agravarse cuando los intereses en colisión se refieran a ámbitos competenciales de distintas Administraciones¹⁰⁸⁵.

¹⁰⁸⁵ Un ejemplo evidente de esta cuestión es la polémica que actualmente se dilucida entre la necesidad de instalación de un almacén temporal centralizado (ATC) para el almacenamiento de larga duración de residuos radiactivos y la posible afección que la ubicación seleccionada (en el término municipal de Villar de Cañas, provincia de Cuenca) pudiera presentar para el medio ambiente de la zona. En este caso, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha inició el procedimiento para la ampliación del Espacio Protegido Red Natura 2000 Laguna del Hito y la modificación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Reserva Natural de la Laguna del Hito, entre cuyas determinaciones se incluyen medidas proteccionistas que impedirían la ejecución de la actuación estatal programada. Frente al acuerdo de 2015 por el que se inició el trámite administrativo de modificación del PORN, el Estado solicitó la aplicación de la medida cautelar correspondiente que permitiera la suspensión de de la ejecución del acuerdo recurrido con fundamento en el perjuicio que para el interés general producirá el retraso de la construcción del ATC y la obstaculización en el ejercicio de las competencias estatales, cuestión que ha llegado hasta conocimiento del Tribunal Supremo, que ha venido a reconocer la procedencia de la medida cautelar solicitada en la Sentencia de 16 de diciembre de 2016 (recurso 672/2016, ponente PECES MORATE), en la que dispone literalmente: “...si efectuamos un correcto juicio de ponderación entre los intereses enfrentados, nos parece prevalente preservar la adecuada gestión de los residuos radioactivos en orden a una mejor seguridad nuclear, mientras se sustancia el pleito, que la aprobación inmediata de la

La incidencia que puede presentar esta cuestión puede acentuarse todavía en mayor graduación, debido a que el artículo 23 de la ley establece la denominada “protección cautelar”, que supone la imposibilidad de ejecutar actuaciones que puedan alterar la realidad de la zona afectada durante la tramitación de un PORN (o su modificación), salvo autorización expresa del órgano competente. Esta medida provisional establecida *ex lege*, se presenta como un elemento más de protección de la efectividad de las previsiones de la futura planificación ambiental y cuya facultad de imposición por el planificador procede del principio procesal por el que se trata de asegurar la viabilidad de las propuestas incluidas en la nueva ordenación, tal y como afirma la jurisprudencia en decisiones como la contenida en la STS de 28 de julio de 2009 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 2318/2005. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2009/171820). Pero a nadie escapa que la decisión de imponer estas medidas cautelares puede ser utilizada como un elemento fáctico para evitar alguna actuación sectorial con cuya ejecución no se esté de acuerdo, lo que podría paralizar su culminación por un plazo de tiempo considerable y, a efectos prácticos, conseguir la desestimación de la ejecución del proyecto por este motivo¹⁰⁸⁶.

Lo anterior debe ponerse en relación con la ya reiterada exigencia de justificación de las determinaciones de todo proceso de planificación y que, como parece evidente, no pueden obviarse en la formulación de los PORN, ya que como todo procedimiento de esta naturaleza sus determinaciones pueden afectar a derechos e intereses de terceros, cuya nueva configuración jurídica

ampliación de un espacio protegido para las aves y la modificación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuyo procedimiento se inicia con el acuerdo o resolución del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma que ha sido impugnado...”

¹⁰⁸⁶ De la impugnación realizada por el Abogado del Estado en el caso comentado del ATC se infiere esta posibilidad, debido a que la actuación autonómica para ampliar el entorno del PORN fue adoptada tras la designación de Villar de Cañas como término idóneo para albergar esta instalación de evidente interés general nacional. De este modo, como la propia administración autonómica no estimaba posible excepcionar la medida cautelar que conlleva el inicio de la tramitación del nuevo instrumento ambiental, la representación letrada del Estado tuvo que requerir el auxilio judicial y, como se ha visto, acudir al propio Tribunal Supremo al no acceder a lo solicitado en primera instancia el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

normalmente conlleva limitaciones y restricciones muy acentuadas sobre sus bienes. Como en el resto de supuestos analizados, los criterios asumidos por los instrumentos de planificación deben contener la suficiente y coherente justificación, para poder determinar que la actuación administrativa no contiene atisbo alguno de arbitrariedad. Esta consideración, como afirma HERNÁNDEZ JIMÉNEZ¹⁰⁸⁷, debe extenderse al necesario pronunciamiento de estos instrumentos sobre el respeto a los derechos adquiridos por los propietarios de los terrenos en relación con las modificaciones operadas en el régimen asignado a los distintos territorios, abarcando incluso el alcance indemnizatorio que las afecciones declaradas produzcan sobre los intereses de los terceros.

En cualquier caso, debemos reiterar en este punto que la justificación administrativa de las determinaciones de estos instrumentos de planificación puede ser objeto de verificación por los Tribunales de Justicia, como de hecho puede apreciarse, entre otras, en la STS de 24 de octubre de 2014 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 151/2013. Ponente SUAY RINCÓN, EDJ 2014/188286), en cuyo FD 2º se acredita la ausencia de desviación de poder en la actuación planificadora por la que determinó el régimen de protección de los terrenos incluidos en la zona de afección del PORN.

Esta referencia debe ser completada con la expresa determinación legal por la que los instrumentos de ordenación territorial o urbanística pueden establecer un nivel de protección superior y adicional al dispuesto por los instrumentos de planeamiento ambiental, que se contiene en la disposición adicional segunda de la LPNYB, aunque ciertamente aludiendo de forma expresa a las entidades locales. En base a esta posibilidad, la STS de 30 de septiembre de 2014 (LA LEY 143745/2014), estima la posibilidad de que los instrumentos de planificación territorial contengan medidas adicionales de preservación de los espacios protegidos, debido a que esta contingencia se entiende plenamente aceptable si las determinaciones añadidas se justifican adecuadamente y, por

¹⁰⁸⁷ HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario M. (2014).

lo tanto, no puede considerarse como una contradicción entre las determinaciones de ambos instrumentos de planificación.

A lo expuesto cabe añadir con NEVADO-BATALLA MORENO¹⁰⁸⁸ que la vigencia de las determinaciones de un PORN no excluye la necesidad del sometimiento a evaluación ambiental exigible legalmente a los proyectos que se desarrollen en su ámbito, pudiendo incluso sus determinaciones ser contradictorias con los criterios de ordenación establecidos en la planificación, en el sentido de asumir una postura más precautoria que la del propio PORN. Tal conclusión fue adoptada, entre otras, por la STS de 12 de diciembre de 2007 (LA LEY 232525/2007), asumiendo como criterio que tanto los PORN como los procesos de evaluación ambiental son herramientas jurídicas al servicio de la protección del medio ambiente, aunque los primeros tienen un objeto más singular y específico, al constituir uno de los instrumentos de planificación de los recursos naturales, y en especial, de los espacios naturales, en tanto que los procesos de verificación ambiental tienen potencialmente un objeto más amplio y no tan específico, aplicable desde la perspectiva proteccionista sobre la que analizan los planes y proyectos que requieren su tramitación.

B. La tramitación administrativa de los PORN.

Por lo que respecta a la tramitación procesal de los PORN, además de la expresa competencia autonómica para su elaboración y aprobación (conforme a su régimen competencial asumido estatutariamente), el artículo 22 de la LPNYB recoge que en su formulación deben observarse los trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las organizaciones sin fines lucrativos que presenten un interés concurrente con los fines que persigue la planificación

¹⁰⁸⁸ NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro T. (2008).

ambiental¹⁰⁸⁹. Esta exigencia normativa no presenta divergencias con la exigida para el resto de instrumentos de planeamiento, debido a que sus determinaciones pueden afectar (y de hecho así lo hacen) a los derechos e intereses de terceros, lo que requiere la apreciación de la garantía de que los posibles afectados puedan hacer valer sus derechos y, en su caso, formular oposición a las medidas que puedan conculcar sus legítimos intereses. Por otro lado, es preciso también asegurar la posible participación de todos los sectores sociales que puedan plantear elementos de consideración en un aspecto tan sensible y de tanta incidencia colectiva como es actualmente la protección ambiental y la biodiversidad.

Aparte de lo anterior, como ya se ha hecho referencia, la normativa atribuye a los PORN un verdadero carácter planificador y esta realidad se refleja en que su tramitación deba contener las fases tradicionales de toda aprobación de un instrumento de esta naturaleza¹⁰⁹⁰, lo que requiere realizar una fase de descripción territorial y, sobre todo, una fase posterior de diagnóstico que concluya con la identificación de los espacios susceptibles de un régimen de especial protección (artículo 20 puntos a) y b) de la LPNYB). Este diagnóstico, además de identificar los ámbitos de especial protección, dado el carácter esencialmente proteccionista de esta planificación debe definir el estado de conservación de los elementos del patrimonio natural delimitados (ecosistemas, paisajes, humedales, etc.) y evaluar su posible evolución a corto y medio plazo, como criterio justificador de las medidas de protección, salvaguarda y regeneración que se establezcan para cada localización concreta.

¹⁰⁸⁹ Con esta expresión se hace referencia a las asociaciones y entidades ecologistas con presencia en la zona afectada por el planeamiento en formulación, que como es evidente van a ser sujetos muy activos como elementos de presión para que se introduzcan las medidas proteccionistas que estimen necesarias en el entorno.

¹⁰⁹⁰ El artículo 20 LPNYB establece el contenido que deben incorporar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, incluyendo entre otras la delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación; el inventario y definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito territorial de que se trate, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura; la determinación de los criterios para la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales; y las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad.

Esta exigencia del análisis territorial, aparte de venir reflejada expresamente en la normativa estatal como se ha apuntado, también ha sido calibrada por la jurisprudencia, al verificar la viabilidad legal de los planes de esta naturaleza aprobados por las diferentes Comunidades Autónomas en función básicamente de la efectiva realización de esta fase de diagnóstico. De este modo, sirva de ejemplo la STS de 14 de junio de 2016 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 802/2015. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2016/87530), que al analizar el contenido del PORN del Parque Natural de Oyambre, viene a concluir que el instrumento aprobado contiene el denominado “contenido mínimo” exigido por el actual artículo 20 LPNYB y la justificación de las medidas de protección adoptadas viene precedida de una correcta valoración de la situación del territorio y su proyección futura, indicando expresamente su FD 5º:

“...La impugnación que se realiza de la sentencia, en principio, se centra en la ausencia ---o deficiencia--- de los elementos del PORN que señala y describe, lo que conduciría a que el Plan impugnado carece del denominado "contenido mínimo" legalmente previsto para este tipo de instrumentos. Sin embargo, lo que, en realidad, se plantea es la discrepancia con la valoración probatoria que la sentencia realiza ---y con las conclusiones que en la misma se alcanzan--- en relación con el nivel de protección previsto para algunas zonas.(...) Y, considerando suficientes los elementos técnicos aportados, la sentencia de instancia señala que la misma no "permite concluir la existencia de arbitrariedad", así como que "la existencia de los defectos que en el estudio se hacen constar, en el informe pericial judicial, en ningún caso justifican la nulidad de la disposición recurrida". (...) Por ello, la conclusión del perito y la decisión de la Sala de instancia se nos presentan como reales y en modo alguno arbitrarias, sin que en ninguna de las expresiones o conclusiones se perciba o intuya que la ausencia o deficiencia de alguno de los citados elementos haya sido decisiva o determinante en las conclusiones alcanzadas, antes expuestas, que se nos presentan como coherentes, con soporte fáctico suficiente y en modo alguno deducidas con indefensión”.

Es evidente que la exigencia de este “contenido mínimo” de estos instrumentos de planeamiento ambiental es precisa tanto desde un punto de vista de protección de los valores naturales del terreno, como, desde luego, desde la perspectiva de los intereses de los terceros que pueden verse afectados (y puede entenderse que con una sensible incidencia), por la aplicación de las medidas previstas en la planificación realizada, con su inevitable régimen de

restricción de usos autorizados sobre los terrenos incluidos en su ámbito de aplicación.

En este sentido, la reciente STS de 20 de noviembre de 2017 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 2984/2016. Ponente TOLOSA TRIBIÑO, CENDOJ 28079130052017100425), determina la procedencia de la justificación adoptada por la Administración para la aprobación de un nuevo PORN sobre la base del agotamiento de la vigencia de la planificación establecida por el instrumento anterior al que va a sustituir, a lo que añade la presencia de nuevos elementos definitorios de los valores susceptibles de requerir una especial protección presentes en su ámbito.

A partir de esta consideración, la jurisprudencia ha afirmado que la facultad de la Administración para declarar protegido un espacio natural es una potestad discrecional, aunque ciertamente no exenta de elementos reglados o sometidos a normas formales y materiales de obligada observancia, centrada en la valoración y ponderación sobre la conveniencia de la propia declaración y, en su caso, de la determinación de sus límites. En este sentido se posiciona la STSJ de Andalucía de 28 de mayo de 2012 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 1315/2008. Ponente GALINDO SACRISTÁN, EDJ 2012/198752), al indicar que la revisión jurisdiccional de la actuación administrativa se extenderá, en primer lugar, a la verificación de la realidad de los hechos, valorando si la decisión discrecional guarda coherencia lógica con aquéllos o, en segundo lugar, que al contrario se aprecie una incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad, o incluso una desviación injustificada de los criterios generales sentados por la Administración. Para la Sala, la decisión adoptada resultará viciada en caso de trasgredir el ordenamiento jurídico y, más concretamente, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que, en definitiva, aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta en fuente de decisiones que no resulten justificadas.

Como afirma la STSJ de la Comunidad de Madrid de 20 de abril de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 240/2010. Ponente FERNÁNDEZ GARCÍA, EDJ 2012/108023), el ejercicio por la Administración de las potestades de ordenación por medio del PORN, que también están presididas por el *ius variandi*, ha de ser considerado de carácter discrecional, salvo que pudiera declararse como arbitrario al incumplir los requisitos legales exigibles para este tipo de actuación administrativa. En cualquier caso, la Sala afirma que la arbitrariedad administrativa no puede inferirse de actuaciones que responden a razones definidas en un diagnóstico previo elaborado por técnicos en la materia y debidamente documentado, y que, además, se ajuste a la normativa que ha de presidir el planeamiento en nuestro país.

En definitiva, la interpretación jurisprudencial avala la capacidad de la Administración competente para determinar la presencia de los enclaves que pueden considerarse como espacios naturales protegidos y, a su vez, a identificar dentro de los mismos las distintas zonas o los diferentes ámbitos que pudieran obtener una diferente regulación dentro de su consideración global, lo que debe traducirse en una distinción a efectos prácticos en su régimen de protección y, por consiguiente, en la posibilidad de introducir un mayor o menor número de usos conforme a las características específicas de cada zona. De forma evidente, los principios ya analizados del carácter reglado y de no regresión del suelo protegido deben ser apreciados en estos enclaves si cabe con mayor rotundidad, pero al igual que lo apuntado para el suelo protegido por los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, nada obsta a que en los espacios naturales puedan identificarse distintas áreas sobre las que se establezcan diferentes ámbitos regulatorios, en función de las necesidades y aptitudes de cada suelo en concreto.

C. La incidencia del aspecto temporal en la aprobación de los PORN.

En este punto es preciso hacer referencia a la especial incidencia que la formulación y aprobación de los PORN pueden tener sobre la declaración de los espacios naturales y, principalmente, sobre dos de los contenidos de la enumeración que de los mismos realiza el artículo 30 LPNYB. En concreto, como se indicó anteriormente, los tipos de espacios naturales protegidos definidos para todo el territorio nacional son los Parques, las Reservas Naturales, las Áreas Marinas Protegidas, los Monumentos Naturales y los Paisajes Protegidos, determinado la norma estatal que su declaración se atribuye con carácter general a las Comunidades Autónomas¹⁰⁹¹, mediante una disposición normativa que deberá establecer su forma de gestión específica.

Aparte de esta consideración, la LPNYB no establece ninguna mención específica adicional, salvo en lo que respecta a los dos primeros tipos (Parques y Reservas Naturales), para los que exige la expresa formulación de instrumentos de ordenación ambiental, disponiendo al efecto en el artículo 36:

“1. La declaración de los Parques y Reservas Naturales exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona.

2. Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que los justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación”.

Si bien de la expresión de los párrafos transcritos no puede concluirse que los PORN presentaran una naturaleza constitutiva para ambos tipos de espacios naturales, ya que de forma expresa se requiere una disposición normativa que formule su declaración, sin embargo, puede sostenerse la tesis de que la

¹⁰⁹¹ Excepto en los casos de Espacios Naturales Protegidos en el medio marino, cuya declaración y gestión se encomienda a la Administración General del Estado, salvo en los supuestos en que exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente, en cuyo caso esas funciones corresponderán a las Comunidades Autónomas (ar

aprobación del instrumento de planeamiento ambiental constituye un requisito *sine qua non* para la efectividad de la propia norma que establezca el espacio natural, como elemento determinante de su configuración espacial concreta, su zonificación y su régimen de gestión.

La exigencia de la aprobación del PORN en estos casos ha sido avalada por el propio Tribunal Constitucional, como puede apreciarse en la STC 163/1995 (LA LEY 584/1996), en cuyo FD 17º se afirma que el PORN cumple en estos supuestos, además de su función de ordenación ambiental, otra finalidad, añadida, como es la de permitir la audiencia de los interesados, la información pública y la consulta de los intereses sociales afectados. Estos trámites, que deben formar parte del procedimiento de elaboración del Plan, se entienden indispensables para garantizar la plena justificación de la decisión administrativa de la declaración del espacio natural, con debida intervención de los posibles afectados tanto individual como colectivamente. Por ello, concluye la Sala Constitucional, sin PORN debidamente aprobado la declaración del espacio natural es en buena medida inoperante, lo que trata de evitar la normativa vigente con la exigencia de tramitación previa de su instrumento de ordenación ambiental.

No obstante lo anterior, sobre esta exigencia legal es preciso añadir algunas puntualizaciones, como es en primer lugar la relativa a la posible simultaneidad en la aprobación de la declaración del espacio natural y del PORN, admitida expresamente por la jurisprudencia como puede apreciarse en la STSJ de la Comunidad Valenciana de 30 de junio de 2015 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sec. 1ª, rec. 418/2007. Ponente CASTELLÓ CHECA, LA LEY 131092/2015), y que califica incluso de deseable frente a la precedencia temporal del PORN que se contiene en la redacción del artículo 36.1 de la LPNYB.

A esta consideración cabe añadir la excepción que se contiene en el punto segundo del mismo artículo 36, en el que se establece el supuesto en el que se

permite que la disposición normativa por la que se declare el Parque o la Reserva Natural, sea aprobada con anterioridad a la formulación del instrumento de planificación que delimite su singular régimen jurídico¹⁰⁹². Esta posibilidad presenta aspectos que es preciso analizar y que derivan de la necesidad de determinar qué alcance presentan estos espacios naturales creados sin la aprobación previa o simultánea del PORN que establezca de forma indubitada sus límites, zonificación y régimen de protección aplicable.

En principio, la propia habilitación legal determina la viabilidad de la declaración del nuevo espacio natural, o su nueva configuración, sobre la base de un motivo excepcional que justifique su precedencia sobre el PORN que deba determinar posteriormente su conformación definitiva. Pero esta ausencia de ordenación conlleva la carencia de un régimen concreto sobre el que establecer los criterios de actuación en su ámbito territorial, lo que puede llegar a generar dudas y controversias sobre las medidas a adoptar en este periodo transitorio. Sobre este asunto LÓPEZ PÉREZ¹⁰⁹³ al analizar la STSJ de la Región de Murcia de 8 de junio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 711/2013. Ponente CASSINELLO GÓMEZ PARDO, CENDOJ 30030330012017100191), en la que la Sala aborda esta cuestión, expresa que en nuestro ordenamiento jurídico es tradicional el principio que estima que los planes de ordenación de los recursos de los espacios naturales protegidos se superponen a los instrumentos de ordenación territorial y de los planeamientos urbanísticos, por lo que la problemática surge en casos como el analizado por la Sala murciana, en el que no existía la aprobación definitiva del PORN, cuya existencia se exige en toda declaración de un espacio natural protegido con la categoría de Parque Natural, ni constaban en ningún documento o plan de forma clara la extensión y límites del espacio natural protegido.

¹⁰⁹² Esta posibilidad fue expresamente validada por la citada STC 163/1995, si bien la tibieza con la que la normativa autonómica impugnada justificaba la aplicación de esta excepción, con una simple referencia en una disposición adicional, que el Alto intérprete Constitucional de forma expresa autorizó, ha sido objeto de controversia doctrinal, como puede apreciarse en CANALS AMETLLER, Dolors (1997, págs. 343 y ss.).

¹⁰⁹³ LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2017-c).

En el caso analizado, el Parque Natural podría verse afectado por un macroproyecto de actuación urbanística que incluía la construcción de un parque de atracciones, con zona hotelera y de ocio. Ante la indefinición de los linderos del nuevo espacio natural, la Sala decide anular el Plan Especial formulado para el citado proyecto en aplicación del principio de precaución ambiental. Del criterio del autor citado y del texto de la sentencia analizada podemos concluir que, aunque se exija la aprobación del PORN como elemento consustancial a la efectividad de la declaración de estos espacios naturales, en circunstancias como las de este supuesto se admite la producción de efectos reales sobre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística por la mera aprobación de la norma que los declare, fundamentalmente como medida preventiva para evitar que la aplicación de las determinaciones de los instrumentos de planificación que pudieran resultar contradictorias con la preservación del espacio natural, puedan causarle perjuicios de difícil reparación. El propio autor concluye su reflexión destacando la afirmación contenida en el último párrafo del FD 6º de la sentencia, al expresar que la eventual transformación urbanística de la finca podría resultar incompatible con el mantenimiento de los valores ambientales del espacio natural protegido.

Pero donde la jurisprudencia se ha manifestado hasta ahora de forma tajante es en la pérdida de la vigencia de la declaración del espacio natural si la Administración incumple el plazo máximo de un año que otorga específicamente el artículo 36.2 de la LPNYB. En este sentido puede citarse la STS de 6 de mayo de 2003 (EDJ 2003/17687), que viene a concluir que la declaración de un Parque Natural no puede extender su periodo de vigencia transitoria más allá del límite temporal establecido legalmente¹⁰⁹⁴, por lo que declara la nulidad del Decreto autonómico en el que se incluyó. En el mismo sentido la STS de 18 de julio de 2013, en cuyo FD 5º se afirma que la propia normativa estatal condiciona la eficacia de la declaración del espacio natural al mandato en ella contenido, por lo que, incumplido éste, no es posible mantener

¹⁰⁹⁴ En este caso la Sala se refiere al artículo 15 de la derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, cuya redacción era similar al del actual artículo 36 de la LPNYB.

los efectos de esa declaración. Ahora bien, la propia Sala afirma que la posterior aprobación del PORN podría subsanar esta deficiencia, salvo que se acreditase que las razones determinantes de la misma hubiesen desaparecido o se hubieran alterado significativamente, pero esta posibilidad solo entraría en juego en los supuestos en los que la declaración previa no hubiera sido anulada por el propio incumplimiento temporal de la Administración actuante¹⁰⁹⁵.

Un caso similar es el que se plantea ante la declaración de nulidad de un PORN, por la que el espacio natural deja de ostentar un instrumento válido de ordenación ambiental transcurrido un cierto periodo de tiempo durante el que ha funcionado normalmente. Para PERNAS y RODRÍGUEZ BERNAL¹⁰⁹⁶ esta situación es extremadamente compleja, debido a que aunque no parece procedente extender los efectos de la nulidad del instrumento de ordenación a la norma por la que se declaró el espacio natural afectado, lo cierto es que su régimen jurídico queda vaciado de todos sus extremos normativos aplicables, con la lógica incertidumbre que de esta situación puede derivarse. Por ello, para estos autores este tipo de situaciones requieren de una rápida actuación administrativa que venga a llenar el vacío jurídico provocado por la nulidad del instrumento de planificación ambiental, evitando las contradicciones que

¹⁰⁹⁵ La propia Sala afirma: *Las consecuencias, por tanto, del incumplimiento del plazo de un año son distintas de haberse efectuado la declaración de Espacio Natural Protegido por Ley o por disposición de la Administración cuando se ha utilizado excepcionalmente la facultad prevista en el artículo 15.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo. Si fuese la Administración quien, sin la previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, efectuase la declaración de Parque o Reserva por concurrir razones que así los justifiquen, debidamente recogidas en la norma que lo declare, y, posteriormente, la propia Administración no aprobase en el plazo del año legalmente establecido el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, la disposición administrativa, por la que se declaró el Parque o Reserva, es nula, como esta Sala y Sección del Tribunal Supremo lo acordó en su citada Sentencia de fecha 6 de mayo de 2003 (recurso 3727/1997), pero si tal declaración de Parque o Reserva se hubiese efectuado por Ley, según prevé el artículo 18.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, la consecuencia de no haberse tramitado y aprobado el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona en el plazo de un año, como ordena el referido artículo 15.2 de esta misma Ley, es la pérdida de eficacia de tal declaración de Espacio Natural con todas las consecuencias que de ello pudiesen derivarse, cual son, entre otras, la inoperancia de las contempladas en el artículo 10.3 de la propia Ley 4/1989 (declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios y ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Administración) y la desaparición de todas las limitaciones inherentes a la declaración de Parque o Reserva.*

¹⁰⁹⁶ PERNAS B. y RODRÍGUEZ BERNAL, Antonio (2003).

podrían generarse en el periodo transitorio que mediara hasta la aprobación del nuevo documento de ordenación.

En general, ante cualquiera de estas situaciones, parece procedente estimar la necesidad de observar lo dispuesto por el artículo 23 de la LPNYB, relativo a la protección cautelar en los procesos de tramitación de los PORN¹⁰⁹⁷. Con ello se cumpliría la exigencia de precaución que la norma estatal requiere, en los procesos de declaración de los espacios naturales que precisan la implementación de un instrumento de planeamiento ambiental, estableciendo la aplicación de esta prevención tanto en sentido negativo, al prohibir todo acto de transformación que pudiera frustrar las futuras determinaciones del PORN y, por otro lado, en sentido positivo¹⁰⁹⁸, al exigir para toda actuación sobre el ámbito del espacio natural el informe favorable de la Administración competente para la formulación del PORN (fundamentalmente la administración autonómica correspondiente).

D. Medidas adicionales de protección cautelar.

En relación con la formulación y aprobación de los PORN cabe hacer una referencia final a otras medidas preventivas que, además de la que se ha

¹⁰⁹⁷ Que dispone: “1. Durante la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o delimitado un espacio natural protegido y mientras éste no disponga del correspondiente planeamiento regulador, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan. 2. Iniciado el procedimiento de aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y hasta que ésta se produzca no podrá reconocerse a los interesados la facultad de realizar actos de transformación de la realidad física, geológica y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante. 3. El informe a que se refiere el apartado anterior deberá ser sustanciado y emitido por el órgano ambiental de la administración actuante en un plazo máximo de noventa días”.

¹⁰⁹⁸ Aunque ciertamente en este caso la norma estatal en el artículo 23.2 establece este trámite en los casos en los que se ha iniciado la tramitación del PORN, obviando los supuestos en los que se haya declarado normativamente el espacio natural, pero sin que se haya iniciado formalmente la tramitación del instrumento de planeamiento, como sí hace en el punto primero del citado artículo. En todo caso y aunque esta diferenciación pueda ser subsanada por la normativa autonómica aplicable, parece evidente que la invocación a los principios de precaución y prevención puede determinar la procedencia en todo caso de la exigencia del informe de la administración autonómica.

analizado en el punto anterior, la normativa estatal introduce para garantizar la preservación de los ámbitos territoriales cuya ordenación ambiental, presente o futura, deba ser realizada a través de un instrumento de planificación de este tipo.

En primer lugar es preciso hacer referencia a la denominada protección preventiva de los espacios naturales, regulada en el artículo 24 de la LPNYB y que, en síntesis, supone la posibilidad que, ante la existencia de una zona en buen estado de conservación sobre la que se presente un determinado factor de perturbación que pudiera alterar su estado, las Administraciones Públicas competentes puedan adoptar las medidas necesarias para eliminar o reducir dicho elemento de distorsión del entorno, estableciendo un régimen de protección preventiva para el caso en que la eliminación no fuera posible. Dicho régimen de protección preventiva puede consistir en:

- a) La obligación de los titulares de los terrenos de facilitar información y acceso a los agentes de la autoridad y a los representantes de las Comunidades Autónomas.
- b) El inicio inmediato de la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, de no estar ya iniciado.
- c) La aplicación de medidas específicas de protección, previo cumplimiento del trámite de audiencia a los interesados, información pública y consulta de las Administraciones afectadas.

Esta disposición de medidas preventivas presenta un evidente fin precautorio, tendente a salvaguardar posibles espacios naturales en peligro, que por ausencia o demora en su tratamiento administrativo pudieran verse perjudicados o incluso eliminados. Para ello se trata de poner a disposición de los poderes públicos competentes las medidas de actuación inmediata que pudieran detener o amortiguar los elementos de cualquier clase que pudieran propiciar el deterioro ambiental de estas zonas.

En segundo lugar, también debemos referirnos a las denominadas zonas periféricas de protección, definidas como espacios incluidos en las declaraciones de los espacios naturales protegidos destinados a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior. En los supuestos en los que fuera procedente, se exige que la propia norma de creación incluya las limitaciones necesarias que han de imponerse sobre estas zonas contiguas a los espacios naturales.

Este elemento de protección adicional a los ámbitos geográficos de los PORN, regulado en el artículo 38 de la LPNYB, se establece a modo de zona de servidumbre de protección del espacio natural, actuando como ámbito territorial de amortiguación de impactos procedentes de los territorios colindantes. La configuración y régimen de estas zonas periféricas de protección deben incorporarse a la zonificación del propio instrumento de planificación ambiental, requiriendo la justificación de su establecimiento y del alcance de las restricciones de usos impuestas sobre las mismas¹⁰⁹⁹.

Como puede apreciarse, esta medida de protección presenta un aspecto cautelar en diferente sentido a la analizada anteriormente, ya que si aquella se introduce desde un punto de vista temporal, protegiendo los espacios que posiblemente en un futuro pudieran obtener un reconocimiento administrativo singularizado, en este caso la medida tiende a proteger espacios ya declarados y ordenados, incorporando limitaciones que permitan evitar posibles agresiones

¹⁰⁹⁹ La LPNYB en su artículo 39 regula las denominadas áreas de influencia socioeconómica, que presentan una naturaleza distinta a las periféricas de protección, ya que se definen por el propio artículo de la siguiente forma: “Con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos y favorecer el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales de forma compatible con los objetivos de conservación del espacio, en sus disposiciones reguladoras podrán establecerse Áreas de Influencia Socioeconómica, con especificación del régimen económico y las compensaciones adecuadas al tipo de limitaciones. Estas Áreas estarán integradas, al menos, por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su zona periférica de protección”. De conformidad con esta regulación, puede apreciarse que la finalidad de estas áreas de influencia es la de evitar o, amortiguar en lo posible, los posibles efectos negativos que para la economía de las zonas colindantes puedan derivarse de la declaración de un espacio natural, por lo que nos encontramos ante un instrumento de dinamización socioeconómica del entorno de estos espacios protegidos.

a sus valores especiales procedentes de actuaciones en zonas limítrofes pero realmente fuera de sus contornos.

E. Impugnación de los PORN.

Como cualquier otro tipo de actuación administrativa, los instrumentos de planeamiento ambiental y, en concreto los PORN, son susceptibles impugnación conforme a las reglas establecidas en la normativa vigente en función de su concreta naturaleza jurídica. De este modo, la indubitada consideración de estos instrumentos como disposiciones generales determina que su impugnación judicial pueda realizarse directamente a través de recurso contencioso-administrativo interpuesto durante el plazo habilitado al efecto por la normativa vigente, alegando tanto la concurrencia de causas de nulidad derivada de aspectos formales de su tramitación, como de causas materiales en su contenido. Pero, además, a través de la vía indirecta también es posible impugnar a estos instrumentos, al atacar los actos administrativos dictados en su aplicación alegando la nulidad de alguno de sus contenidos.

En el primero de los casos podemos hacer referencia a la STS de 25 de febrero de 2003 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 6876/1999. Ponente GARZÓN HERRERO, EDJ 2003/9274), en la que se anula el PORN de los Montes de Toledo por estimar la concurrencia de defectos sustanciales en su tramitación, que a juicio del Alto Tribunal son causantes de su nulidad de pleno derecho. No obstante, por la jurisprudencia se ha ido perfilando el contenido exigible en la tramitación de estos instrumentos, estimando entre otras cuestiones que no es preciso la incorporación de dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico, al definir su naturaleza jurídica como elemento de aplicación de la normativa a un determinado ámbito territorial y no como un reglamento ejecutivo de la legislación básica destinado a complementar o desarrollar la Ley. Esta interpretación puede extraerse de la STS de 16 de junio de 2003 (EDJ 2003/50159), así como de la STSJ de Cantabria de 1 de junio de 1999

(EDJ 1999/20017) y de la STSJ de la Comunidad Valenciana de 28 de mayo de 2003 (EDJ 2003/193347).

En relación a la posible impugnación por el contenido de los PORN, debe ser destacada la reciente STSJ de Andalucía de 21 de noviembre de 2018 (Sede de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 65/2017. Ponente DEL PINO ROMERO, ROJ STS AND 14445/2018), por la que acoge la reclamación de Abogado del Estado frente a parte del contenido del Decreto 142/2016, de 2 de junio, que entre otras cuestiones aprueba el PORN del Espacio Natural de Doñana, al estimar que trasgrede competencias estatales sobre la gestión de los puertos de interés general (en este caso del Puerto de Sevilla) y sobre el control del espacio aéreo y su tránsito. En ambos casos el documento ambiental contenía restricciones y limitaciones que deben ser tratadas por el Estado en virtud de sus competencias constitucionales, incluso cuando afecten o se refieran a espacios naturales protegidos.

Por su parte, la posibilidad de impugnación indirecta de los PORN ha sido afirmada expresamente por varias resoluciones judiciales, pudiendo destacar la STSJ de Cantabria de 16 de septiembre de 2010 (LA LEY 169072/2010) en la que se viene a afirmar que, en su condición de disposición de carácter general, este instrumento de planificación puede ser atacado tanto por la denominada vía directa como la por vía indirecta, si bien en este último caso, con la limitación de que la ilegalidad invocada constituya uno de los fundamentos de los actos administrativos que se impugnan de manera directa, o en otras palabras, cuando exista una relación de causalidad entre la ilegalidad apreciada en el PORN y los motivos de impugnación de los actos dictados en su aplicación.

A esta afirmación se debe añadir que en el recurso por la citada vía indirecta solo pueden invocarse cuestiones materiales que determinen la nulidad del instrumento de planificación y no, por el contrario, cuestiones formales o meramente procesales. Tal interpretación es sustentada por el Tribunal

Supremo¹¹⁰⁰, al estimar de forma reiterada que la impugnación de los vicios de procedimiento tiene su sede natural en los recursos directos y en los plazos para ellos establecidos, quedando el recurso indirecto tan sólo para su aplicación frente a los vicios de ilegalidad material en que pudieran incurrir las disposiciones reglamentarias y que afecten a los actos de aplicación directamente impugnados.

Cabe traer a colación en este punto lo ya expuesto anteriormente sobre la crítica que puede realizarse sobre la posibilidad permanente de impugnación de los instrumentos de planeamiento, cuestión que es calificada por un amplio sector doctrinal como un velado ataque al principio de seguridad jurídica, al poder revisar la vigencia de un elemento tan sensible como es un instrumento de planificación en fecha muy posterior a su entrada en vigor, mediante el ataque a un acto administrativo dictado en su aplicación en el que se aprecie una causa de nulidad material derivada de sus propias determinaciones.

VI. LOS PLANES RECTORES DE USO Y GESTIÓN (PRUG).

A. Naturaleza y características generales.

Aparte de los instrumentos de planificación ambiental que se han analizado hasta este punto, la normativa establece un tipo de instrumento cuya naturaleza híbrida presenta características que en determinados aspectos lo asemejan a los instrumentos de planificación antes analizados, pero cuya función prioritaria es el desarrollo de las previsiones de la normativa reguladora de determinados espacios naturales protegidos (fundamentalmente Parques y Reservas Naturales), en lo relativo a su régimen de gestión integral. Estos instrumentos, denominados por el artículo 31 LPNYB como Planes Rectores de Uso y Gestión (en siglas PRUG), se han de entender como elementos de desarrollo de las previsiones de planificación de estos espacios naturales y, a

¹¹⁰⁰ En sentencias como las de 18 de mayo de 2012 (EDJ 2012/103567) y la de 6 de julio de 2010 (LA LEY 114349/2010).

su vez, como documentos técnicos de gestión, mantenimiento y actuación de los espacios naturales sobre los que se formulen por los órganos autonómicos competentes¹¹⁰¹.

En otras palabras, como indica la Junta de Castilla y León en la página web de su Consejería de Medio Ambiente¹¹⁰² los PRUG deben fijar las normas generales de uso y gestión de los Parques y Reservas Naturales¹¹⁰³, concretando en el territorio los objetivos de conservación y gestión y el régimen de usos previstos en el Plan Director de la Red de Espacios Naturales y en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) que les resulte de aplicación. De este modo, como añade la propia Consejería castellano-leonesa, el PORN marca las directrices generales del espacio, por lo que se hace necesario otro instrumento más concreto que permita la gestión, protección y conservación de los valores de la zona, mediante el adecuado uso y gestión de sus recursos, con el fin de garantizar un aprovechamiento sostenido en armonía con el desarrollo de las poblaciones que lo habitan¹¹⁰⁴. Este documento es el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), que se constituye como el instrumento básico de gestión de los espacios declarados como Parques y Reservas naturales.

¹¹⁰¹ De hecho, autores como BILBAO URIBARRI, Aitor (2005), los califican expresamente como instrumentos de ordenación territorial.

¹¹⁰²

<http://www.medioambiente.jcyl.es/web/jcyl/MedioAmbiente/es/Plantilla100/1279783732137/> / / (último acceso, 9 de enero de 2019).

¹¹⁰³ Aunque ciertamente el artículo 31 LPNYB solo establece este instrumento para los Parques. No obstante, la competencia autonómica sobre la gestión de los espacios naturales puede extender la aplicación de estos instrumentos a otros tipos, máxime en el caso de las Reservas Naturales, cuya tipología se asemeja en gran medida a la de los Parques.

¹¹⁰⁴ Como afirma la STSJ de la Comunidad Valenciana de 6 de noviembre de 2009 (LA LEY 276779/2009) en su FD 2º, el PORN afecta a un determinado espacio con valores suficientes para ser objeto de protección ambiental a través del oportuno procedimiento participativo, en tanto que el PRUG es el instrumento de gestión de un espacio protegido formalmente, sea Parque Nacional o Parque Natural, pues es sobre todo un instrumento de planificación común a todos los parques. Por ello, en un PORN se recogen en ocasiones determinaciones generales, o vagas o inconcretas que se deben precisar en el PRUG. Ahora bien, todo PORN suele remitirse expresa o indirectamente al PRUG para concretar su contenido en el espacio natural protegido por lo que en ocasiones no sólo tiene regulaciones imperativas sino meras recomendaciones o indicaciones, lo que no evita o impide, como es el caso, que tenga normas de directa aplicación o prohibiciones, en cuyo caso se imponen a las Administraciones Públicas, a los interesados y a las planificaciones derivadas, debiendo justificar, en su caso, las excepciones que a ello se puedan hacer (pudiendo incluso estar previstas en el PORN) o bien determinando los casos en que pudiera ser procedente.

La regulación de estos instrumentos que realiza la norma estatal es realmente escasa, ya que básicamente se recoge en el citado artículo 31 LPNYB, que se limita a establecer una pequeña reseña de su procedimiento de tramitación y a delimitar, como posteriormente se hará referencia, la vinculación que presentan sobre el planeamiento urbanístico de los territorios sobre los que incida desde un punto de vista geográfico.

El resto de alusiones a esta figura de planificación debemos buscarla en la regulación específica de los Parques Nacionales y, fundamentalmente, en la normativa autonómica, debido a que su formulación se atribuye expresamente a cada Comunidad Autónoma por determinación expresa del artículo 31.5 LPNYB y es a éstas a quienes corresponde el desarrollo de la regulación estatal sobre esta materia. Conforme a esta atribución competencial, será cada Comunidad Autónoma la que, al regular expresamente los Parques y Reservas Naturales que identifiquen en su ámbito territorial, incluyan la exigencia de la tramitación de sus correspondientes PORN y PRUG¹¹⁰⁵.

Partiendo de estas premisas, podemos añadir que los PRUG se disponen como medio de planificación de desarrollo de los PORN en los Parques y Reservas Naturales, en las cuestiones relativas a su gestión y a los usos asumibles en ellos, debiendo en todo caso respetar las directrices marcadas en los mismos y, a su vez, en aquellos otros instrumentos sectoriales que pudieran

¹¹⁰⁵ Esta facultad de desarrollo e implementación de PRUG en espacios protegidos declarados por las Comunidades Autónomas deriva, además de por la competencia autonómica sobre medio ambiente recogida en el correspondiente Estatuto de Autonomía, por la propia atribución competencial establecida por el artículo 6.1 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, que literalmente dispone: *“Respecto de las zonas especiales de conservación, las Comunidades Autónomas correspondientes fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en los lugares...”* e, incluso, por Tratados Internacionales como es el Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo y anexos, adoptado en Barcelona el 10 de junio de 1995 y en Montecarlo el 24 de noviembre de 1996, respectivamente (ratificado por el Reino de España mediante Instrumento de 23 de diciembre de 1998, BOE número 302 de 18 de diciembre de 1999).

resultar de aplicación por su carácter genérico. De este modo, como afirman ATAURI MEZQUIDA y GÓMEZ LIMÓN¹¹⁰⁶, los PRUG son los instrumentos a través de los que los responsables de los espacios naturales protegidos impulsan las medidas prácticas tendentes a conseguir los objetivos pretendidos, fundamentalmente al establecer y limitar el régimen de usos asumibles en el territorio y, de este modo, delimitar el sistema de gestión más adecuado para cada entorno protegido.

La consideración de estos instrumentos como documentos normativos ha sido ratificada por la jurisprudencia, como puede apreciarse en la STS de 20 de septiembre de 2012 y la STS de 28 de enero de 2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 5ª, rec. 2007/2017. Ponente HERRERO PINA, ECLI:ES:TS:2019:211)¹¹⁰⁷, al estimar que su naturaleza no es la de un reglamento ejecutivo destinado a desarrollar o completar las previsiones normativas, sino al contrario, la de un elemento de estudio de un concreto ámbito territorial con la finalidad de adecuar la gestión de los recursos naturales de los espacios protegidos a los principios inspiradores de la LPNYB. Como señala MORA RUIZ¹¹⁰⁸ esta interpretación jurisprudencial viene a afianzar la naturaleza normativa de los estos instrumentos, lo que supone una garantía del sistema de protección diseñado por la LPNYB para los espacios naturales, en la medida en que se trata de una planificación en cascada, que no puede comprenderse de forma aislada y que, en consecuencia, debe tener una especial posición respecto de la planificación estrictamente territorial.

B. La importancia del PRUG en los Parques Nacionales.

En el caso concreto de los Parques Nacionales, la figura del PRUG presenta una configuración e incidencia superior a la que ostenta en el resto de espacios naturales sobre los que pueden formularse este tipo de instrumentos de

¹¹⁰⁶ ATAURI MEZQUIDA, José Antonio y GÓMEZ LIMÓN, Javier (2002).

¹¹⁰⁷ En esta sentencia (FD 3º) el propio Tribunal Supremo alude a las de 26 de noviembre y 2 de diciembre de 2003.

¹¹⁰⁸ MORA RUIZ, Manuela (2019).

planificación, ya que se disponen como elementos que, aparte de incluir los sistemas y mecanismos de uso y gestión, presentan un específico ámbito de ordenación al desarrollar directamente las premisas de la normativa sobre estos espacios, incluyendo su zonificación¹¹⁰⁹.

En este sentido el artículo 20 de la LPN se refiere inicialmente a los PRUG exigiendo de forma expresa su formulación para estos espacios superiores del sistema de protección natural español, debiendo ser elaborado por el órgano de la Administración competente en su planificación y gestión, a modo de instrumento de planificación ordinaria. En estos planes, que serán periódicamente revisados, se deberán fijar las normas generales de uso y gestión del Parque Nacional¹¹¹⁰.

Como se ha apuntado, la nota singular de la regulación específica de los PRUG, sobre la establecida de forma genérica por la LPNYB, se incluye en el punto 5 del citado artículo 20, que requiere que estos instrumentos se ajusten al Plan Director de la Red de Parques Nacionales, debiendo contener, aparte de las cuestiones técnicas propias de todo documento de esta categoría, la propia zonificación del espacio protegido, delimitando las áreas asociadas a los diferentes usos definidos y estableciendo la normativa de aplicación para cada una de ellas. Esta determinación expresa, junto con el resto de cuestiones que se le añaden, conlleva que el PRUG en los Parques Nacionales presente una entidad superior al de otros espacios naturales, al constituirse en un instrumento integral de planificación ambiental de estos ámbitos singulares.

En este sentido, SANZ RUBIALES¹¹¹¹ afirma que, muy posiblemente, la razón de esta primacía de los PRUG en el caso concreto de los Parques Nacionales se deba al mayor protagonismo que han adquirido estos instrumentos con la entrada en vigor de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, en buena medida como consecuencia de la inexigibilidad de aprobar un PORN como requisito previo a

¹¹⁰⁹ Vid. MONTES SÁNCHEZ, Manuel (2016, pág. 26).

¹¹¹⁰ Cfr. ALONSO ALONSO, Carlos; DE LA MORENA OLÍAS, Jesús y MUÑOZ AMOR, María del Mar (2013).

¹¹¹¹ SANZ RUBIALES, Iñigo (2015).

la declaración de Parque Nacional, en contra de lo que sucede en el caso del resto de Parques y Reservas Naturales.

A juicio de LASTRA BRAVO y TOLÓN BECERRA¹¹¹², con arreglo a esta consideración el PRUG debe regular el uso y régimen de actividades del espacio natural, así como el tipo y régimen de los aprovechamientos, estableciendo al efecto una división por zonas y dando una normativa específica para cada área definida, en función principalmente de su estado de conservación. Además, estos autores entienden que en este instrumento se deben contener las normas fundamentales para la gestión del ámbito, con lo que el papel del PRUG parece configurarse como el de regulador de las actividades que se desarrollan dentro de cada espacio natural con respecto a los temas propios de su funcionamiento (investigación, uso público y conservación, protección y mejora de valores ambientales).

Podemos añadir en este punto lo dispuesto en el ya mencionado Plan Director de la Red de Parques Nacionales¹¹¹³, realizado conforme dispone la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, que entre sus directrices básicas para la planificación establece que en cada uno de los Parques Nacionales se debe elaborar y aprobar un PRUG, que considera su instrumento de planificación ordinaria conforme a sus previsiones. Con arreglo a esta determinación, el Plan Director requiere su desarrollo, al menos, mediante los planes anuales de trabajos e inversiones y los planes o programas de carácter sectorial que acuerden las Comunidades Autónomas, en los ámbitos que requieran un mayor nivel de detalle. Pero como ya se ha apuntado, el carácter fundamental que otorga a los PRUG se aprecia de forma muy acusada en la obligación de efectuar la zonificación¹¹¹⁴ de cada Parque Nacional, exigiendo la delimitación de los ámbitos a identificar dentro de cada

¹¹¹² *Op. cit.* (2008).

¹¹¹³ Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales (BOE núm. 257, de 24 de octubre de 2016).

¹¹¹⁴ El Plan Director de la Red de Parques Nacionales define la zonificación como: “...la organización del espacio en función del valor y fragilidad de sus recursos y de su capacidad de acogida para los distintos usos, con el fin de minimizar los impactos negativos y de asegurar un uso del espacio compatible con la conservación de sus sistemas naturales...”.

uno de ellos, ordenados de mayor a menor grado de protección y de menor a mayor grado de presencia e intervención humana: zona de reserva, zona de uso restringido, zona de uso moderado, zona de uso especial y, finalmente, la zona de asentamientos tradicionales.

La regulación del contenido de los PRUG se completa con la propia normativa reguladora de cada uno de los Parques Nacionales existentes en España¹¹¹⁵, que como indica el propio Ministerio para la Transición Ecológica en su página web¹¹¹⁶, deben contener, además de la citada zonificación de su ámbito territorial, las normas generales para la conservación, el uso público y la investigación de cada espacio natural protegido en concreto.

C. Los PRUG en el sistema de planificación territorial español.

En lo que respecta al encaje de los PRUG dentro del entramado de instrumentos de planificación que pueden incidir sobre un espacio natural previamente declarado como tal, cabe destacar que su formulación viene exigida por el artículo 31 de la LPNYB, o en su caso, la normativa autonómica que así lo imponga, que determinan expresamente la necesidad de elaborar los PRUG, cuya aprobación corresponderá al órgano competente de la Comunidad Autónoma. Igualmente, por propia determinación legal prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico aplicable, de tal modo que si sus determinaciones son incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se deberá revisar de oficio por los órganos competentes (art. 31.6 de la LPNYB).

¹¹¹⁵ A modo de ejemplo, la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada, establece en su artículo 9 que el instrumento de planificación de la gestión del Parque es el PRUG, al que atribuye carácter plurianual y la exigencia de que se adapte a la normativa estatal vigente. En cumplimiento de esta obligación, por la Comunidad Autónoma de Andalucía se aprobó el documento mediante el Decreto 238/2011, por el que se establece la ordenación y gestión de Sierra Nevada.

¹¹¹⁶ <https://www.miteco.gob.es/es/red-parques-nacionales/la-red/gestion/prug.aspx> (último acceso, 9 de enero de 2019).

Esta afirmación expresa de la normativa ambiental, aplicable igualmente en el caso de los instrumentos formulados sobre los Parques Nacionales, presenta varias cuestiones sobre las que es preciso realizar una breve referencia. En primer lugar, llama la atención que la LPNYB solo establezca expresamente la vinculación de los PRUG sobre la planificación urbanística y no haga referencia alguna a la ordenación territorial, omisión que sin duda deriva del ámbito de actuación que, con carácter general, tienen estos instrumentos de planificación ambiental, cuya aplicación se limita a la gestión de usos y actuaciones autorizables en el espacio, lo que incide evidentemente sobre los elementos propios de la ordenación urbanística (usos y construcciones autorizables, intensidades de ocupación, tipología y ornato de elementos constructivos, etc.), y no sobre la delimitación de tipos y clases de suelo por la concurrencia de valores destacables en su ámbito, cuestión de planificación territorial en la que, como se ha analizado anteriormente, en términos de planificación ambiental debe ser objeto de tratamiento por los PORN. En este sentido se posicionan autores como SANZ RUBIALES¹¹¹⁷, exceptuando las diferencias existentes en el caso de los Parques Nacionales por el carácter integral que en estos casos presentan los PRUG formulados sobre los mismos.

Esta interpretación ha sido igualmente reconocida por la jurisprudencia, pudiendo destacar la STSJ de la Comunidad Valenciana de 12 de julio de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 47/2008. Ponente REVUELTA PÉREZ, EDJ 2010/318366), en cuyo FD 9º se dispone:

“...En suma, conforme al plan impugnado el régimen jurídico de estos terrenos difiere sustancialmente en función del tipo de titularidad de los mismos. Lo cierto es que, conforme a lo establecido en la legislación de espacios naturales aplicable, no corresponde al PRUG delimitar el espacio protegido, sino al PORN. La Administración competente tiene que delimitar, utilizando el instrumento jurídico procedente, el espacio territorial afectado por esta declaración. Y no es admisible, por otra parte, que dicha delimitación venga presidida por un criterio que no es científico y totalmente ajeno a la protección ambiental, como es la titularidad de los terrenos. Deben llevarse a cabo los estudios necesarios para la delimitación del espacio conforme a los valores ambientales presentes y justificarse adecuadamente. Así, siguiendo el

¹¹¹⁷ Op. cit. (2015).

criterio mantenido por esta Sala en la Sentencia de esta Sala de 23-12-2004, en materia de zonas húmedas, debemos considerar esta disposición contraria a Derecho”.

La anterior reflexión presenta, a su vez, una conclusión adicional ciertamente extraída de la lógica aplicada sobre la planificación del territorio, como es la exigencia del PRUG de observar las determinaciones de ordenación contenidas en el PORN del espacio natural sobre el que se apliquen de forma simultánea ambos instrumentos, a semejanza de lo que ocurre con la planificación territorial y urbanística de forma general¹¹¹⁸. Por consiguiente, queda fuera de toda duda la exigencia de la gestión de usos de un espacio natural (definida conforme a su zonificación en este sentido), por la que ha de observar la delimitación espacial y los condicionantes que, en función de ella, determine el instrumento ambiental general que haya establecido la ordenación del ámbito territorial. Tal conclusión ha sido ratificada, entre otras, por la STS de 10 de mayo de 2012 (Sala 3ª, Sec. 5ª. Ponente PECES MORATE, ROJ STS 3424/2012), afirmando que la prevalencia de las determinaciones del PORN sobre los PRUG en los espacios donde ambos desplieguen sus efectos deriva de la propia definición legal, actualmente contenida en el artículo 19 de la LPNYB, por la que la ordenación ambiental general de los PORN ha de prevalecer sobre el resto de instrumentos de planificación¹¹¹⁹.

Esta afirmación se ha de atribuir no solo a los instrumentos de ordenación territorial, sino que ha de hacerse extensiva a las normas por las que se

¹¹¹⁸ De hecho, en muchas ocasiones ambos instrumentos se aprueban de forma conjunta, asumiendo la prevalencia de la ordenación ambiental de los PORN sobre la planificación de uso y gestión que realizan los PRUG. Como ejemplo podemos hacer mención al Decreto 238/2011, por el que se establece la ordenación y gestión de Sierra Nevada, al que se ha hecho referencia anteriormente, que aprueba tanto el PORN de Sierra Nevada (en su conjunto) como los PRUG del Parque Nacional de Sierra Nevada y del Parque Natural de Sierra Nevada; o al reciente Decreto 142/2006, de 2 de agosto, por el que se amplía el ámbito territorial del Parque Natural de Doñana, se declara la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste (ES6150009) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural Doñana.

¹¹¹⁹ El actual artículo 19.2 dispone: “Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos”.

establezcan y delimiten los propios espacios naturales sobre los que el PRUG ha de definir su régimen de gestión. Conforme a esta apreciación, la STS de 18 de febrero de 2010 (Sala 3ª, Sec. 3ª, rec. 4154/2005. Ponente DE OROPULIDO Y LÓPEZ, EDJ 2010/12507), en su FD 5º determina expresamente que el PRUG no puede alterar los ámbitos de protección definidos por la norma por la que se declare el espacio natural, debido a que esta coyuntura supone una vulneración del principio de jerarquía normativa, al existir un exceso con respecto a la habilitación establecida para el desarrollo de sus previsiones.

Pero aparte de esta cuestión, cabe señalar que en lo que respecta a la materia estrictamente urbanística, la prevalencia del PRUG es incuestionable, tomando como referencia la propia redacción del artículo 31.6 LPNYB que no deja lugar a dudas sobre la cuestión¹¹²⁰. La exigencia de esta vinculación sobre el planeamiento urbanístico deriva no solo de la propia consideración del criterio de especialidad que presenta la planificación ambiental sobre la general de los instrumentos territoriales o urbanísticos sino, en mayor medida, de la supremacía que presentan en la actualidad las normas e instrumentos encargados de la protección del medio ambiente en su conjunto sobre los elementos destinados a proveer los criterios y formas de uso del suelo. Esta priorización de los parámetros de protección ambiental conlleva a que el régimen de utilización del suelo incluido en espacios naturales sea, irremediabilmente, de carácter eminentemente restrictivo en comparación con el resto, por lo que su consideración individualizada requiere un instrumento específico que garantice el cumplimiento de las medidas de protección establecidas por la normativa o por el PORN del espacio natural en la vertiente activa de su desarrollo¹¹²¹, relativa a los usos autorizados del suelo afectado y la forma e intensidad en que los mismos pueden ser desarrollados. Como indica la propia LPNYB, los criterios de este régimen de gestión material del ámbito protegido deben prevalecer sobre la planificación urbanística

¹¹²⁰ Cfr. BILBAO URIBARRI, Aitor (2005).

¹¹²¹ La vertiente “negativa” del régimen de protección vendría determinada por el catálogo de usos prohibidos en la zona en atención a su potencial incidencia sobre el entorno ambiental, cuestión que debe venir reflejada en la norma o en el PORN del espacio natural, aunque pueda ser desarrollada por el PRUG.

establecida con carácter general, no solo desplazando la aplicación de su normativa sino exigiendo la revisión de oficio de sus determinaciones por los órganos competentes.

Esta cuestión ha sido igualmente objeto de apreciación generalizada por la jurisprudencia que la ha analizado, llegando a concluir que la entrada en vigor del PRUG produce de forma automática la alteración de las condiciones de uso del suelo sobre el que despliega sus efectos, debiendo asumir desde ese momento el régimen contenido en el mismo¹¹²². En este sentido se expresa la STSJ de la Comunidad Valenciana, de 1 de diciembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 491/2015. Ponente ALTARRIBA CANO, ECLI:ES:TSJCV:2017:7923), al afirmar la aplicación preferente del PRUG sobre el planeamiento urbanístico en tanto no se adapte a sus determinaciones, salvo en aquellas consideraciones en las que contuviera un nivel de protección más elevado sobre los valores ambientales presentes en el territorio. Esta afirmación supone, en otros términos, que ante la coyuntura de determinar qué regulación es aplicable, debe prevalecer la que disponga un nivel de protección más riguroso sobre los valores ambientales y culturales.

Incluso se ha estimado procedente la inclusión de terrenos en la regulación del PRUG atendiendo a su actual naturaleza rústica, y ello aunque con anterioridad hubiesen estado incluidos en sectores urbanizables y sobre los mismos se hubieran tramitado los instrumentos precisos para su desarrollo, debido a que la ausencia de su urbanización material y su posterior inclusión en ámbitos de suelo protegido determinaron su actual consideración de suelo no urbanizable y, en cuanto a tal, susceptible de regulación a través del PRUG. A esta conclusión llega la STS de 2 de marzo de 2017 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec.

¹¹²² Esta contingencia puede provocar el nacimiento de la obligación de reparación de los perjuicios que pudieran causarse a los afectados por la medida, debido a que sus intereses legítimos pueden verse afectados por la introducción de un régimen jurídico nuevo que, casi con toda seguridad, va a limitar en gran medida la potencialidad de uso futuro del suelo. Esta cuestión, que será abordada posteriormente con mayor profundidad, ha sido reconocida por la jurisprudencia en sentencias como la del Tribunal Supremo de 28 de julio de 2009 (recurso de casación 2318/2005, EDJ 2009/171820), al estimar procedente la indemnización a los afectados por la planificación ambiental que aprecia la necesidad de protección de un entorno natural anteriormente considerado como suelo rural común.

290/2016. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2017/12874), cuyo FD 6^a señala literalmente:

“...ello, sin embargo, no puede, en modo alguno, llevarnos a la conclusión de que la condición de suelo urbano que los terrenos ostentaban cuando fueron aprobados los Planes Parciales ---en el marco del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976---, y que recuperarían tras la STSJ de Canarias, haya sido mantenida y conservada por los mismos hasta la actualidad, y, mucho menos, que la afectación de tal condición urbanística por el PRUG impugnado sea determinante de algún tipo de responsabilidad. Lo que, en síntesis, se pretende por los recurrentes es que, con base en tal clasificación, avalada ---según expresan--- por la STSJ de Canarias de 2 de marzo de 2001, los terrenos de referencia han contado con una especie de salvoconducto clasificatorio urbanístico hábil para sortear las sucesivas normativas a la que antes hemos hecho referencia. Obvio es que, tales normas posteriores ---antes referenciadas--- han suprimido, desde la perspectiva que ahora examinamos de la legalidad urbanística aplicable, la citada consideración de suelo urbano de los terrenos concernidos incluidos en el ámbito de los Planes Parciales, y ello, con independencia del examen de la perspectiva probatoria que la sentencia también realiza...”

Desde el punto de vista de su contenido material, como afirman LASTRA BRAVO y TOLÓN BECERRA¹¹²³ el PRUG debería disponer de casi total autonomía para operar dentro de los límites, objetivos y líneas maestras que el PORN debe establecer. Con respecto a los otros instrumentos de planificación sectorial (planes especiales, planes de carácter socioeconómico¹¹²⁴, etc.), estos autores afirman que el PRUG debe cuidar la compatibilidad entre sus previsiones, pero sin adentrarse en materias propias de los mismos. La relación con estos instrumentos puede calificarse como de colateralidad, sin que el contenido de unos deba afectar formalmente al de los otros.

¹¹²³ *Op. cit.* (2008).

¹¹²⁴ A modo de ejemplo, podemos citar el Acuerdo de 26 de junio de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Montes de Málaga y su área de influencia socioeconómica (BOJA núm. 132, de 10 de julio de 2018). Su exposición de motivos dispone expresamente que objeto del Plan la dinamización de las estructuras socioeconómicas salvaguardando la estabilidad ecológica del territorio de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión.

D. El proceso de formulación del PRUG.

En cuanto a la formulación de estos instrumentos, ATAURI MEZQUIDA y GÓMEZ LIMÓN¹¹²⁵ sostienen que es un proceso complejo, en el que deben tenerse en cuenta aspectos de muy diferente naturaleza. Por una parte, los diferentes procesos ecológicos y socioeconómicos responsables del funcionamiento de los sistemas naturales. Por otra, la confluencia en el entorno de múltiples intereses de tipo social, político, económico, cultural, etc. Por lo tanto, es imprescindible en la redacción de este tipo de planes proceder conforme a una metodología clara, fácilmente asequible y que permita la comprensión del proceso por los agentes implicados, junto con una organización de la información estructurada y lógica, que impida que los aspectos esenciales queden subestimados y que, en definitiva, en términos generales asegure la coherencia interna del plan.

Para alcanzar este objetivo, los citados autores postulan la herramienta denominada "Gestión del Ciclo del Proyecto" (*Project Cycle Management / PCM*)¹¹²⁶. De acuerdo con esta metodología, desde su concepción inicial hasta su finalización el ciclo de un proyecto, se han de realizar varias fases sucesivas, cada una de las cuales debe ser completada antes de comenzar la siguiente. Estas fases son las de análisis, formulación, financiación, ejecución y, finalmente, evaluación. Las fases de análisis y formulación se corresponden con la concepción y el diseño del proyecto. En la primera se evalúa la situación actual, se define el escenario deseable y se seleccionan las estrategias adecuadas para alcanzarlo, en tanto que, en la segunda, las estrategias se desarrollan hasta un nivel operativo.

Tras las fases anteriores, se da paso a la fase de financiación, en la que se buscan y se evalúan los recursos económicos necesarios para llevar a cabo el proyecto, momento en el que se evoluciona a la fase de ejecución propiamente

¹¹²⁵ ATAURI MEZQUIDA, José Antonio y GÓMEZ LIMÓN, Javier (2002).

¹¹²⁶ Metodología desarrollada por la Comisión Europea a principios de los años 90 del pasado siglo, para mejorar la calidad en el diseño y gestión de los proyectos de ayuda al desarrollo, y para maximizar su eficacia.

dicha de las acciones previstas y, finalmente, en la fase de evaluación se determina hasta qué punto se han alcanzado los objetivos del proyecto¹¹²⁷. Como podemos comprobar, este proceso no dista mucho del establecido para la formulación del resto de planes territoriales, si bien cabe destacar que la fase de evaluación se entiende normalmente como un evento posterior y que, aunque lógicamente conectado con la redacción del plan, suele disponerse como un paso previo de a las adaptaciones o revisiones del instrumento evaluado.

En este sentido, la propia configuración legal de los PRUG los caracteriza como documentos sujetos a revisión periódica, lo que deriva de su condición de instrumentos de gestión que establecen los criterios de uso y utilización de los espacios naturales y que, en cuanto a tales, deben ponderar los efectos que las actividades autorizadas puedan causar sobre los objetivos de conservación y/o restauración del entorno. Esta necesidad de verificación progresiva de los efectos e impactos que los usos puedan generar en el entorno determina la obligación, asumida por las Administraciones competentes, de actualizar permanentemente los instrumentos aprobados conforme a la programación temporal¹¹²⁸ que se contiene en los mismos y que determina el régimen de desarrollo de las actuaciones previstas en el marco de su gestión integral.

En este punto cabe añadir que se ha llegado a cuestionar la posible afección que pudiera provocar la formulación de un instrumento regulador de usos autorizados y autorizables sobre una parte del territorio (como de hecho es todo espacio natural protegido), sobre las competencias locales reconocidas legalmente en materia urbanística, y ello debido a que su tramitación y

¹¹²⁷ Para el desarrollo de las fases de análisis y formulación, exponen los citados autores, se utiliza una metodología específica conocida como "Marco Lógico". Esta metodología fue desarrollada a finales de los años 70 y principios de los 80 del pasado siglo por la Agencia para el Desarrollo Internacional de EEUU (USAID). Desde entonces ha sido utilizada con éxito por diferentes organismos internacionales como la Corporación Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ) y la Comisión Europea.

¹¹²⁸ Como ejemplo, podemos citar el PRUG del Parque Nacional de Sierra Nevada al que se ha hecho referencia anteriormente, que establece una programación temporal de sus actuaciones en una proyección de ocho años, susceptible de prórroga por un periodo similar, lapso temporal tras el que debe ser inexcusablemente sometido a revisión.

aprobación se produce generalmente por órganos de las respectivas Comunidades Autónomas. A esta cuestión se ha referido en varias ocasiones la jurisprudencia, disponiendo en Sentencias como la de 27 de abril de 2005 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 78/2002. Ponente MENÉNDEZ PÉREZ, EDJ 2005/76814) que, con carácter general, el contenido material del PRUG no supone una trasgresión de las competencias sobre usos urbanísticos del territorio de las Entidades Locales, siempre que se limiten a los aspectos ambientales que fundamentan su introducción y que, precisamente, son los que determinan su prioridad sobre la ordenación urbanística.

Por ello, este instrumento ambiental debe establecer las condiciones de uso y gestión del territorio protegido sin entrar a considerar cuestiones urbanísticas adicionales, que serán objeto de tratamiento por el planeamiento aplicable, aunque evidentemente condicionadas por sus determinaciones. Tal conclusión puede extraerse de resoluciones judiciales como es la STSJ de la Comunidad Valenciana de 9 de febrero de 2017 (EDJ 2017/60583), en la que se avala la procedencia de la actuación urbanística proyectada, ante la no oposición expresa a la misma del PRUG aplicable sobre un espacio natural y su acreditada viabilidad en el planeamiento vigente.

VII. LA RED ECOLÓGICA EUROPEA NATURA 2000.

Al analizar la planificación ambiental no puede obviarse, por su excepcional importancia para la preservación de los diferentes hábitats naturales, la denominada Red Ecológica Europea Natura 2000, que se define conforme a la descriptiva formulación que se contiene en el artículo 3.1 de la Directiva 92/43/CE¹¹²⁹:

¹¹²⁹ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre (DOUE núm. 206, de 21 de mayo de 1992). Esta Directiva es la que desarrolla la Red Natura 2000 como sistema de garantía de la conservación, de determinados hábitats en sus áreas naturales, por medio de la creación de zonas especiales para su protección y conservación.

“Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada ‘Natura 2000’. Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I y de hábitats de especies que figuran en el Anexo II, deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural. La red Natura 2000 incluirá asimismo las zonas de protección especiales designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE”.

La trasposición de la citada Directiva la lleva cabo la analizada LPNYB (así como en algunas normas que regulan aspectos sectoriales vinculados con la Red Natura 2000¹¹³⁰), en cuyo artículo 42 se define la Red Natura 2000 en forma similar a la que recoge la propia normativa europea, si bien, describe específicamente las diferentes zonas que pueden identificarse e incluirse dentro de la misma, al señalar su punto primero que se compone por los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación (ZEC). Dichas ZEC, junto con las denominadas Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)¹¹³¹, tendrán la consideración de espacios naturales protegidos con la denominación de espacios Red Natura 2000, y deberán disponer del alcance y las limitaciones que la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas establezcan en su legislación específica y en los correspondientes instrumentos de planificación aplicables, siempre de acuerdo a sus respectivos ámbitos competenciales.

Como afirma GALLEGO BERNARD¹¹³², la Red Natura 2000 supone la configuración de espacios protegidos más importante del mundo y su objeto es consolidarse como uno de los pilares fundamentales para conservar la biodiversidad en Europa. Esta red debe garantizar el mantenimiento y

¹¹³⁰ Como el caso de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino crea y regula la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, de la que podrán formar parte las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, de la Red Natura 2000. Un breve, pero muy recomendable, análisis de estos espacios protegidos en el medio marino se encuentra en ALONSO, Jorge; GARCÍA-BELLIDO, Elvira y PRADOS, Sara (2017).

¹¹³¹ Cuya gestión deberá tener en cuenta las exigencias ecológicas, económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.

¹¹³² GALLEGO BERNARD, María Soledad (2014, págs. 33 y ss.).

restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats y especies de interés comunitario, que son los que se consideran más importantes y amenazados en el territorio de la Unión Europea.

Nos encontramos por tanto ante una catalogación realizada a nivel europeo, de zonas cuyos valores naturales inherentes requieren una consideración especial (dentro de alguna de las citadas categorías), quedando sujetas a un régimen excepcional de observación, preservación y mantenimiento. La protección de estos espacios naturales, en su consideración de integrantes de la Red Natura 2000, se establece como suplementaria y plenamente compatible con la otorgada por su inclusión en cualquier otro tipo de ámbito de protección ambiental, requiriendo únicamente que los instrumentos que establezcan su régimen jurídico observen las prevenciones específicas establecidas por la normativa aplicable tanto del Estado como de las correspondientes Comunidades Autónomas¹¹³³. Como expone CASTROVIEJO BOLÍBAR¹¹³⁴ tanto para las ZEC como para las ZEPA, la normativa establece un doble régimen de protección: preventivo y activo. El régimen de protección preventivo tiene por finalidad evitar el deterioro de los hábitats, en tanto que el activo obliga a los Estados de la Unión Europea a adoptar las medidas necesarias para llegar a su estado de conservación favorable.

Como norma específica dictada en desarrollo de esta regulación, aunque formulada al amparo de la anterior normativa legal de 1989 sobre la materia, debemos destacar el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, que determina en su artículo 3 la naturaleza de los espacios que deben ser incorporados a la Red Natura 2000 como ZEC en su condición de “hábitats

¹¹³³ El artículo 42.3 LPNYB dispone literalmente: “El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con la participación de las comunidades autónomas, elaborará y mantendrá actualizadas, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, unas directrices de conservación de la Red Natura 2000. Estas directrices constituirán el marco orientativo para la planificación y gestión de dichos espacios y serán aprobadas mediante acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente”.

¹¹³⁴ Op. cit. (2018).

naturales” o “hábitats de especies” o, en otro caso, como ZEPA, atribuyendo expresamente a las Comunidades Autónomas la competencia para la delimitación de los entornos incluidos en una u otra clase de las zonas de protección de esta red comunitaria en función de la identificación en los mismos de los elementos que se describen en la propia norma.

Igualmente, en la misma normativa se contiene el trámite procesal requerido para su declaración en cualquiera de los tipos de espacios protegidos por la Red Natura 2000, incluyendo la previa declaración de LIC¹¹³⁵ para las zonas cuyas condiciones precisen su final declaración como ZEC¹¹³⁶. Por su parte, la actual LPNYB en su artículo 45 establece los requisitos formales mínimos por los que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden declarar formalmente los espacios

¹¹³⁵ Como expone GARCÍA GARCÍA, Sara (2018): “La biodiversidad y hábitats de la Unión Europea se encuentran organizados en diferentes grupos, conforme a las características naturales que compartan, formando diversas regiones biogeográficas. Cada región biogeográfica puede afectar al territorio de un Estado o, como es el caso español, un mismo Estado miembro puede contar, por sus características, con diversas regiones previstas en su superficie. Pues bien, a la hora de velar por la mejor conservación de estos hábitats son los Estados miembros los que proponen cada periodo los nuevos LICs, debiendo destacar aquellas zonas que alberguen tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias. Los conocimientos de cada Estado sobre la existencia y distribución de especies y tipos de hábitats naturales en su territorio evolucionan constantemente como consecuencia de la vigilancia realizada con arreglo al artículo 11 de la Directiva 92/43/CEE y sobre esa base elaboran sus propuestas de inclusión. De acuerdo con lo que cada uno plantee, la Comisión confecciona una evaluación y selección de lugares, cuya decisión final, y a la postre modificación de las listas de LICs vigentes, se ajustará al dictamen del Comité de Hábitats. Han sido 7 las regiones biogeográficas cuyos LICs han resultado actualizados este enero de 2018, a saber: la región mediterránea, panónica, del Mar Negro, atlántica, boreal, alpina y continental. Con lo que respecta al caso concreto de España, con lugares de importancia representados en tres de estas bioregiones, (concretamente en la mediterránea, atlántica y alpina), ésta ha visto incrementado su catálogo en las tres zonas mencionadas, consolidándose como uno de los Estados con una de las riquezas naturales más importante y variada de la Unión Europea. Para conocer en detalle la actualización de los LICs españoles, así como del resto de Estados miembro, nos remitimos a las diversas Decisiones de Ejecución, números 2018/37; 2018/38; 2018/39; 2018/40; 2018/41; 2018/42; y 2018/43, publicadas todas ellas este mes en el DOUE L15, de 19 de enero de 2018”.

¹¹³⁶ El artículo 5 del citado Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, señala: “Cuando la Comisión Europea, basándose en la lista propuesta por el Estado español, seleccione y apruebe la lista de lugares de importancia comunitaria, estos lugares serán declarados por la Comunidad Autónoma correspondiente como zonas especiales de conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, fijando las prioridades en función de su importancia, para aplicarles las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural de los del anexo I o de una especie de las del anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos.”.

calificados como ZEC o ZEPA, exigiendo también que los posibles acuerdos de alteración de sus límites inicialmente declarados sean sometidos al trámite de información pública, como evidente medida procesal de protección de los derechos de los posibles afectados por la nueva delimitación espacial de estos ámbitos¹¹³⁷.

A. Declaración de los espacios de la Red Natura 2000.

La tramitación procesal que el citado artículo 45 de la LPNYB requiere para la declaración formal de un espacio natural en cualquiera de los ámbitos incluidos dentro de la Red Natura 2000 se establece a modo de exigencia institucional, de tal modo que una vez identificados los enclaves que deban ser declarados como LIC/ZEC o ZEPA en función de que en los mismos concurren respectivamente los requisitos establecidos en los artículos 43 y 44 de la LPNYB, los órganos administrativos competentes deben impulsar su declaración formal como espacios incluidos dentro de la Red Ecológica Europea. Esta exigencia, que deriva expresamente de la normativa comunitaria por la que se crea y organiza la Red Natura 2000, ha sido invocada en varias ocasiones como causante de incumplimientos del Reino de España en sus obligaciones derivadas de la ejecución en tiempo y forma de las declaraciones de espacios naturales en sus respectivos ámbitos ZEC o ZEPA.

En concreto, la Comisión Europea consideró en 2004 que las ZEPA declaradas efectivamente en siete Comunidades Autónomas españolas eran insuficientes para asegurar la adecuada conservación de las diversas especies de aves presentes en los respectivos territorios. Esta insuficiencia motivó la

¹¹³⁷ El artículo 45 LPNYB añade posteriormente como requisitos formales de la declaración de las zonas incluidas en el ámbito de la red Natura 2000: *“Dichas declaraciones se publicarán en los respectivos Diarios Oficiales incluyendo información sobre sus límites geográficos y los hábitats y especies por los que se declararon cada uno. De dichas declaraciones, se dará cuenta al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a efectos de su comunicación a la Comisión Europea, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*.

presentación por la Comisión de una demanda judicial contra el Reino de España ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la cual dio lugar a la Sentencia de 28 de junio de 2007 (STJCE 28 de junio de 2007, Comisión/España, C-235/04, rec. p. I-5415). Esta sentencia declara literalmente¹¹³⁸:

“...el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, en su versión modificada; en particular, por la Directiva 97/49/CE de la Comisión, de 29 de julio de 1997, al no haber clasificado como zonas de protección especial para las aves territorios suficientes en superficie en las comunidades autónomas de Andalucía, Baleares y Canarias y territorios suficientes en número en las comunidades autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia para ofrecer una protección a todas las especies de aves enumeradas en el anexo I de esta directiva, así como a las especies migratorias no contempladas en dicho anexo”.

De igual forma, en lo referente a la declaración como ZEC de los entornos declarados previamente como LIC, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de 22 de septiembre de 2011, dictada en el ámbito del asunto C-90/10, determinó el incumplimiento del Reino de España al haber excedido el plazo establecido para la adopción de las medidas de protección e implementación de la ZEC de la denominada región macaronésica¹¹³⁹.

Como afirma ÁLVAREZ BAQUERIZO¹¹⁴⁰ las Directivas exigen que las zonas designadas cuenten con un régimen legal expreso, concreto y efectivo que garantice los objetivos de conservación para el logro de los cuales fue designado inicialmente como LIC. Este régimen ha de establecer prioridades de conservación, evitar específica y expresamente el deterioro de los hábitats y las perturbaciones significativas de las especies, garantizando la protección legal de las zonas especiales de conservación correspondientes a los lugares

¹¹³⁸ Cfr. CORTÉS MARTÍN, José Manuel (2009, págs. 1115-1116) y ÁLVAREZ BAQUERIZO, Cristina (2012, pág. 18).

¹¹³⁹ Cuestión citada por ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz y LOZANO CUTANDA, Blanca (*op. cit.*, pág. 368).

¹¹⁴⁰ *Op. cit.* (2012, pág. 64).

mencionados. Las medidas adoptadas han de evitar intervenciones que conlleven riesgos de reducción de la superficie, destrucción de especies prioritarias o eliminación de características de estas zonas, lo que puede ponerse en riesgo si se produce una demora excesiva en la implementación de los medios de protección establecidos por la normativa vigente.

Con carácter general, la normativa comunitaria viene a imponer a los Estados de la UE la exigencia de incorporar a la Red Natura 2000 los espacios sobre los que existan evidencias acreditadas de la presencia de valores dignos de preservación conforme a los criterios definidos en dicha regulación, lo que afirma la voluntad de protección de los estos entornos conforme a los principios conservacionistas que inspiran la legislación ambiental europea. Esta afirmación puede apreciarse en la exigencia contenida en el artículo 4.1 de la Directiva 2009/147/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la conservación de las aves silvestres¹¹⁴¹ (DOUE núm. L 020 de 26/01/2010, págs. 0007–0025), por la que se establece la necesidad de clasificar como ZEPA los territorios más idóneos para la conservación de las especies contempladas en la propia disposición, conforme a criterios ornitológicos científicamente fundados; o que, en otro caso, la clasificación se base en los límites naturales del correspondiente ecosistema y no en otros factores.

En tal sentido, la reciente STSJUE de 26 de abril de 2018 (Asunto C-97/17, ECLI:EU:C:2018:285) declara el incumplimiento de Bulgaria de la exigencia contenida en el citado artículo 4.1 de la Directiva 2009/147/CE, afirmando expresamente en su punto 65:

“Como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado anterior, y como subrayó la Comisión acertadamente, si bien es cierto que los Estados miembros disponen de un cierto margen de apreciación en lo que respecta a la elección de las ZPE, la decisión relativa a su clasificación y a su delimitación debe basarse únicamente en los criterios ornitológicos fijados por la Directiva sobre las aves. Por consiguiente, al haber establecido, a fin de identificar los territorios más adecuados para la clasificación como ZPE una distinción entre los

¹¹⁴¹ Por la que se deroga la precedente La Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres.

territorios más importantes para la conservación de las especies previstas en el artículo 4, apartado 1, de la citada Directiva y los territorios menos importantes y que sufren una fuerte presión antrópica, la República de Bulgaria no ha permanecido dentro de los límites del margen de apreciación de que disponen los Estados miembros”.

Conforme a esta interpretación del Tribunal de Justicia de la UE, cabe afirmar que las decisiones administrativas relativas a la inclusión de ámbitos en la Red Natura 2000, deben venir presididas por criterios técnico-científicos que acrediten la coherencia ambiental de esta declaración o, en su caso, de su exclusión, con lo que se condiciona de forma muy apreciable el margen discrecional de actuación del que disponen los órganos competentes de los Estados de la Unión Europea.

B. La planificación de la Red Natura 2000.

1. La exigencia de planificación de los espacios de la Red Natura 2000.

Además de la exigencia de su declaración formal como tales, la especialidad de estos espacios naturales, determinada por su inclusión en la Red Natura 2000 como “red ecológica europea coherente”¹¹⁴², naturalmente debe venir asociada a la necesidad de establecer sobre los mismos un régimen de planificación y gestión presidido por los objetivos ineludibles de protección y regeneración del entorno, cuya aspiración final no debe ser otra que garantizar la preservación de la riqueza natural que ha sustentado su incorporación a la red comunitaria.

En cumplimiento de tal determinación, el citado artículo 42.3 de la LPNYB contiene la exigencia a la Administración del Estado, en el marco del Plan

¹¹⁴² Esta coherencia se exige expresamente por el artículo 47 de la LPNYB al disponer: “Con el fin de mejorar la coherencia ecológica y la conectividad de la Red Natura 2000, las Administraciones, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 15, fomentarán la conservación de corredores ecológicos y la gestión de aquellos elementos del paisaje y áreas terrestres y marinas que resultan esenciales o revistan primordial importancia para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético entre poblaciones de especies de fauna y flora silvestres, teniendo en cuenta los impactos futuros del cambio climático”.

Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad y en colaboración con las Comunidades Autónomas, de formular unas directrices de orientación para la planificación y gestión de estos espacios y que deben ser aprobadas mediante acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente¹¹⁴³.

En el ámbito de estas directrices estatales, según el artículo 46.1.a) de la LPNYB, por la Administración competente se deberán formular para las ZEC y ZEPA los planes o instrumentos de gestión específicos de los lugares o, en su caso, integrados en otros planes de desarrollo. Estos instrumentos deben incluir los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable y tener en especial consideración las necesidades de los municipios incluidos en su entorno, si bien respetando las limitaciones singulares específicas ligadas a la gestión del lugar. Con esta última afirmación la normativa española vuelve a referirse a los factores socioeconómicos como elementos inherentes a la gestión de estos espacios protegidos, asumiendo los postulados que abogan por la inclusión de criterios de desarrollo sostenible en la planificación de estos ámbitos rurales, como medios imprescindibles para garantizar los objetivos de desarrollo de estos entornos y evitar su progresivo despoblamiento.

A esta exigencia de planificación se refiere también el artículo 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, que dispone en sus dos primeros puntos:

“1. Respecto de las zonas especiales de conservación, las Comunidades Autónomas correspondientes fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en los lugares.

2. Por las Comunidades Autónomas correspondientes se adoptarán las medidas apropiadas para evitar en las zonas especiales de

¹¹⁴³ Estas directrices fueron aprobadas en 2011 y publicadas en el BOE núm. 244, de 10 de octubre de 2011, páginas 106473 a 106474.

conservación el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos del presente Real Decreto...”.

Y, en tercer lugar, también se recoge en el artículo 19.2 de la LDSMR, al disponer que, en los términos establecidos en la legislación vigente, las Comunidades Autónomas deberán aprobar los planes e instrumentos de gestión necesarios para las áreas incluidas en la Red Natura 2000 de cada una de las zonas rurales, que hubieran sido calificadas y delimitadas como tales.

2. Características singulares de la planificación de la Red Natura 2000.

Esta exigencia legal de planificación de las zonas incluidas en la Red Natura 2000 presenta algunas cuestiones que merecen ser destacadas, comenzando en primer lugar por la propia forma en la que puede realizarse esta planificación, de tal modo que pueden formularse instrumentos de forma específica para estas zonas, adoptando las denominaciones que al efecto establezca la Administración competente (de forma ordinaria las Comunidades Autónomas). En este caso, su regulación debe apreciar los criterios de planificación y gestión establecidos en las directrices estatales a las que se ha hecho referencia, como dispositivo de garantía de la suficiencia y uniformidad mínima de los planes de esta naturaleza formulados en toda España.

No obstante, cabe añadir que esta adaptación de los instrumentos de planificación de los espacios Red Natura 2000 no ha estado exenta de discrepancias, como la resuelta por la STSJ de Andalucía de 20 de julio de 2017 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 859/2015. Ponente JIMÉNEZ MORERA, CENDOJ 18087330032017100308), en la que se concluye que la ausencia de zonificación apreciada en el Plan de Gestión de la zona especial de conservación Ramblas del Géggal, Tabernas y Sur de Sierra Alhamilla, no supone una trasgresión de las Directrices de

Conservación de la Red Natura 2000, debido a que la alusión a este criterio de zonificación se contiene en éstas de forma meramente orientativa y no de manera imperativa, por lo que la conveniencia de la zonificación de las áreas incluidas en el instrumento de planeamiento se convierte en una cuestión meramente técnica y, por lo tanto, discutible o no, la decisión adoptada no puede ser tildada de contraria al ordenamiento jurídico.

Al hilo de esta cuestión, LÓPEZ PÉREZ¹¹⁴⁴ afirma que, al respecto de estos Planes de Gestión de la Red Natura 2000 y atendiendo a la magnitud de espacio integrado en la Red en nuestro país, resulta fundamental acertar en las medidas de protección que se aprueban, a fin de coherente la protección de estos espacios naturales con el desarrollo económico y social. A tal fin, este autor entiende que es esencial el uso de la zonificación, para distinguir dentro de los espacios regulados, aquellos en los cuales, por sus valores ambientales, queda prohibido todo uso o actividad, respecto de aquellos espacios en los cuales podrán admitirse determinados usos que, al fin y al cabo, permitan el desarrollo de las poblaciones circunstantes o integradas en estos espacios.

Sin embargo, como señala la Sala granadina en la anterior sentencia, tal zonificación no es obligatoria ni imperativa en modo alguno, sino que se configura como una simple recomendación. Lo cierto es que, en la gran mayoría de los instrumentos de gestión actualmente aprobados, se hace uso de esta técnica de designación de usos a través del mecanismo de la zonificación, al estimar que es un medio muy efectivo de delimitar los diferentes niveles de preservación que requieren estos entornos, que en algunos casos presentan ámbitos muy sensibles a cualquier acción externa.

Junto con esta posibilidad de implementar procesos de planificación específicos para estos espacios protegidos, de los artículos anteriormente citados podemos concluir que se permite igualmente su compatibilidad con el régimen de planificación establecido para ámbitos geográficos más amplios

¹¹⁴⁴ LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2017-e).

que los incorporados a la Red Natura 2000. Esta cuestión deriva de la consideración, también apuntada anteriormente, del régimen de protección otorgado por esta red europea como un criterio de cualificación suplementaria de todo espacio incluido en la misma y, por definición, compatible en todo momento con su incorporación a otros ámbitos o espacios susceptibles de un régimen de protección individualizado en virtud de su declaración de territorio con valores naturales y objeto de preservación por cualquier tipo de reconocimiento otorgado en tal sentido.

De este modo, los espacios calificados como LIC, ZEC o ZEPA que se ubiquen en entornos de superior dimensión y que se encuentren sometidos a planificación ambiental específica, de forma ordinaria serán objeto de planificación por los mismos instrumentos aprobados para éstos, incluyendo las especialidades y particularidades propias que la naturaleza y características propias de cada espacio en concreto pudieran demandar¹¹⁴⁵. Así, por ejemplo, consta expresamente en el citado Decreto 142/2016, de 2 de agosto, por el que se amplía el ámbito territorial del Parque Natural de Doñana, se declara la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste (ES6150009) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural Doñana¹¹⁴⁶, en cuya exposición de motivos se incluye la siguiente afirmación:

“Además, con la finalidad de racionalizar los límites de las diferentes categorías de protección existentes en el territorio y facilitar una gestión unitaria e integral de los valores que cada figura pretende conservar, se amplían los límites de la ZEPA Doñana (ES0000024), mediante la incorporación de los terrenos que se han incluido en el ámbito territorial

¹¹⁴⁵ Como ejemplo de este carácter compatible que presenta la inclusión en la Red Natura 2000 con cualquier otra declaración ambiental que fuera aplicable al mismo ámbito territorial, podemos citar la incorporación de todos los tipos de espacios naturales declarados en registros administrativos unitarios, comprensivos con carácter general de la totalidad de ámbitos territoriales sometidos a un régimen de protección ambiental independientemente del medio por el que el mismo se declare. A tal efecto, el actual Registro de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, creado mediante el Decreto 95/2003, de 8 de abril, tiene por objeto la inscripción de todos los incluidos en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, en la que se incluyen todos los ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma que gocen de un régimen especial de protección en virtud de normativa autonómica, estatal y comunitaria o convenios y normativas internacionales.

¹¹⁴⁶ Publicado en el BOJA núm. 185, de 26 de septiembre de 2016.

del Parque Natural. (...) mediante el presente Decreto se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (en adelante PRUG) del Espacio Natural Doñana y se establece el régimen de protección y gestión y las medidas de conservación que corresponden a las ZEC Doñana (ES0000024) y Doñana Norte y Oeste (ES6150009)”.

Esta compatibilidad de los instrumentos y grados de protección, conservación y regeneración de los espacios incluidos dentro de la Red Natura 2000 supone, en la práctica, que los elementos que articulen esta protección integrada deben recoger, cuanto menos, las medidas de conservación a las que hace referencia el artículo 46 de la LPNYB, que aunque enunciadas en términos muy genéricos, tienden a garantizar la adopción de medidas que eviten la fragmentación y degradación de los ámbitos incluidos en cualquiera de las categorías de la Red.

En tercer lugar, se ha de añadir a lo expuesto que independientemente de la forma en la que se realice la planificación de los ámbitos de la Red Natura 2000, su formulación debe garantizar los fines preservacionistas que la inspiran y que se recogen en el citado artículo 46 de la LPNYB. Esto supone que, aunque el propio precepto estatal asuma la necesidad de compatibilizar en lo posible la conservación del espacio protegido con el desarrollo económico de la zona en la que se ubica, debe primar el interés conservacionista que subyace en la declaración del espacio con integrante de la Red, evitando toda medida que pueda alterar su configuración natural. Como afirma PASCUAL NÚÑEZ¹¹⁴⁷, la articulación del binomio economía-desarrollo sostenible es una tarea ciertamente compleja, sobre todo en ámbitos como la Red Natura 2000 en los que la tendencia legislativa comunitaria es la de intervenir en aras a proteger los recursos naturales. En este sentido la normativa de la Unión Europea, en conexión con la propia jurisprudencia del TJUE, encomienda a los Estados garantizar que la inclusión de un lugar implique la aplicación de un régimen de protección y conservación conforme al Derecho Comunitario.

¹¹⁴⁷ PASCUAL NÚÑEZ, María (2018).

Esta conclusión se extrae igualmente de los postulados de la jurisprudencia nacional, como puede apreciarse en la STSJ de Cataluña de 7 de diciembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 65/2017. Ponente HERNÁNDEZ PASCUAL, ECLI:ES:TSJCAT:2017:11748), en la que se afirma en su FD 6º que siendo el interés en la protección ambiental (en este caso de las aves) de los ámbitos de la Red Natura 2000 de entidad comunitaria, debe prevalecer sobre el estrictamente económico, que por lo tanto debe decaer ante la posibilidad de afectar a los valores del área protegida. Con este razonamiento la Sala señala que el punto de atención de la planificación de los espacios incluidos en la Red debe dirigirse a la preservación de sus valores inherentes, lo que no quiere decir que se excluya toda propuesta de actuación económica en su ámbito, pero en todo caso la posibilidad de su desarrollo solo puede estimarse en caso de venir precedida de la garantía de su no afección al entorno protegido, y ello debido a su entidad ambiental por la que ha obtenido este reconocimiento de nivel comunitario.

3. La consideración de los espacios incluidos en la Red Natura 2000 a efectos urbanísticos.

Finalmente, en lo que respecta a la consideración que a efectos urbanísticos debe otorgarse a los espacios incluidos en la Red Natura 2000, cabe destacar la interpretación jurisprudencial por la que la exigencia de la preservación de estos espacios naturales no determina, o al menos no de forma taxativa, su consideración a efectos clasificación de suelo. Como afirman BLASCO HEDO y LÓPEZ PÉREZ¹¹⁴⁸, la inclusión de un terreno en la Red Natura 2000 no tiene como consecuencia automática su conversión en suelo no urbanizable, aunque entienden que esto sea una derivación natural de la propia declaración en aplicación de lo que disponen las distintas normativas autonómicas, e incluso de la propia legislación estatal al incluir la obligación de preservar de la urbanización los terrenos con especiales valores naturales.

¹¹⁴⁸ BLASCO HEDO, Eva y LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2016, pág. 734).

Algunos autores exponen de forma tajante la necesidad de otorgar a los espacios de la Red Natura 2000 la condición de suelos no urbanizables y, con carácter general, sometidos a especial protección. En este sentido GALLEGO BERNARD¹¹⁴⁹ asume esta interpretación afirmando que las condiciones de estos entornos, debido a su innegable valor para la conservación de la fauna, flora y hábitats, deben condicionar al planificador urbanístico de forma irrefutable para incluir sus ámbitos en áreas de suelo protegido, conforme a un criterio de actuación de naturaleza reglada y no discrecional¹¹⁵⁰.

De este modo, aunque es evidente que el régimen normal de adscripción de los suelos incluidos en ámbitos de la Red Natura 2000 será el de rústico o no urbanizable, sometidos por tanto al régimen de protección definido por el instrumento procedente, sin embargo, en determinadas circunstancias pueden ser incluidos dentro de ámbitos de suelo urbano o urbanizable, siempre que su superficie quede incluida en la ordenación como un sistema de espacios libres, conforme determine la normativa urbanística que fuera aplicable, como puede apreciarse en el actual artículo 44 de la LOUA. Incluso existen zonas que por su particularidad y especial configuración permanecen como suelos urbanos dentro de ámbitos de la Red, como de hecho ocurre en los casos de los núcleos rurales existentes de forma previa a la declaración ambiental.

En este sentido la STSJ de Andalucía de 26 de abril de 2018 (Sede de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 4/2013. Ponente ARENAS IBÁÑEZ, ECLI:ES:TSJAND:2018:3098), afirma en su FD 6º que esta realidad puede presentarse ante situaciones en las que la solución urbanística sea la más adecuada para la valoración y obtención de estos terrenos, incorporando su ámbito al de una actuación urbanizadora, pero sin que se prevea sobre los mismos ninguna ejecución material de esta naturaleza, precisamente por su condición de espacio libre, en el que las medidas de protección serán las

¹¹⁴⁹ GALLEGO BERNARD, María Soledad (2014, págs. 393 y ss.).

¹¹⁵⁰ Para ello se fundamenta en decisiones judiciales que han avalado esta conclusión, entre las que destacan la STSJ de Castilla y León de 29 de septiembre de 2006 (EDJ 2006/279502) y la STSJ de Andalucía de 4 de noviembre de 2011 (Sede de Málaga, EDJ 1659/2006).

definidas por su propia consideración natural. Como expresamente afirma el Tribunal Supremo en Sentencia de 10 de julio de 2012, citada por la anterior:

“La adscripción al sector de suelos exteriores, destinados a Sistemas Generales, cuando tales terrenos están protegidos por la concurrencia de valores, no es incompatible per se con tal protección, sin que la sola adscripción implique asimilar el régimen legal de estos terrenos al del suelo de la unidad o del sector al que se hubieran adscrito o incluido, sino que lo es a efectos de la obtención de ese suelo”.

En todo caso, la delimitación de ámbitos de la Red Natura 2000 no altera la calificación del suelo urbano consolidado dado su carácter reglado, y ello aunque en la ordenación se establezca la correspondencia de superficies de suelo de esta clase con zonas incluidas dentro del nivel de protección atribuida a la Red. En tal sentido se expresa la reciente STSJ de Extremadura de 19 de junio de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 897/2015. Ponente ROJAS POZO, ECLI: ES:TSJEXT:2018:803), que al analizar las Directrices de Ordenación contenidas en el Anexo II del Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la Red Ecológica Europea Natura 2000 en Extremadura, dispone en su FD 9º que el carácter reglado y no discrecional del suelo urbano es del mismo grado que el existente para calificar como no urbanizable el suelo con valores ambientales susceptibles de protección como los que preserva la Red Natura 2000, por lo que su superposición geográfica da lugar a situaciones excepcionales, como de hecho ocurre en algunas zonas de suelo urbano de ciudades como Cáceres, que se encuentran zonificadas en ámbitos de la Red por la presencia del cernícalo primilla.

C. Evaluación de actuaciones sobre los ámbitos de la Red Natura 2000.

1. Las medidas preventivas impuestas por el artículo 6 de la Directiva de hábitats.

Como medida procedimental específica impuesta para la protección de los entornos de la Red Natura 2000, el punto 4 del citado artículo 46 de la

LPNYB¹¹⁵¹ dispone que todo plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos, debe ser sometido a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio, realizada de acuerdo con las normas que sean de aplicación y conforme a lo dispuesto en la legislación básica del Estado y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de estos entornos¹¹⁵².

BLASCO HEDO y LÓPEZ PÉREZ¹¹⁵³ afirman que esta exigencia supone una de las consecuencias más importantes que derivan de la inclusión de un territorio en la Red Natura 2000, en este caso en forma de medida preventiva para evitar el deterioro, la alteración y los impactos apreciables en estos espacios naturales y que se aplican a todos los incluidos en la Red por expresa referencia de lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 92/43/CEE.

De este modo, conforme a las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el espacio, los órganos competentes para aprobar o autorizar los planes, programas o proyectos sólo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras asegurar que no se causará perjuicio a la integridad del espacio en cuestión. Los criterios para la determinación de la existencia de perjuicio a la integridad del espacio serán fijados mediante orden del Ministerio competente, previa consulta a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. A estos efectos, la disposición adicional séptima de la LEA hace referencia al proceso de evaluación ambiental al que han de someterse este tipo de planes, programas y proyectos, estableciendo su tramitación conforme a los parámetros de la propia norma de evaluación, adaptando sus conclusiones a los objetivos de conservación del espacio Red Natura 2000 al que puedan afectar conforme a lo dispuesto en la LPNYB.

¹¹⁵¹ Precepto que contiene la trasposición a la normativa española del importante artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre los hábitats.

¹¹⁵² Cfr. GARCÍA URETA, Agustín y CUBERO MARCOS, José Ignacio (2004).

¹¹⁵³ *Op. cit.* (2016, págs. 735 y ss.).

No obstante, la propia disposición adicional séptima de la LEA contiene dos supuestos en los que se exenciona a estas actuaciones de su sometimiento a los procesos de evaluación, en concreto a los que tienen relación directa con la gestión de un espacio de la Red Natura 2000 y a los que no son susceptibles de causar efectos adversos apreciables sobre los mismos¹¹⁵⁴. Ambos supuestos son discutidos por GARCÍA URETA¹¹⁵⁵ al estimar que, en el primero de los supuestos, el hecho de que un plan o proyecto tenga relación directa con la gestión del espacio natural no implica que todo su desarrollo deba quedar exento de evaluación ambiental, al suponer una restricción al principio de prevención incompatible con la jurisprudencia del TJUE. Sobre el segundo de los supuestos de exención de evaluación, el autor afirma que es todavía más cuestionable que la anterior, debido a que la mera declaración nominal del proyecto en el plan de gestión como autorizable no permite excluir que su desarrollo quede exento de toda producción de efectos perniciosos para el espacio natural.

En este sentido, la reciente STS de 11 de julio de 2016 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 1288/2015. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2016/105697), asumiendo la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, estimó la afección de un proyecto a un espacio de la Red Natura 2000 aunque no se dispusiera dentro de su superficie, afirmando expresamente en su FD 5º:

“...en la STJUE de 26 de octubre de 2006 también se ha señalado que “Según el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, las autoridades nacionales competentes sólo autorizarán la realización de un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a este último, tras haberse asegurado, mediante una adecuada evaluación de las repercusiones de dicho plan o proyecto sobre ese lugar, de que no causará perjuicio a la integridad de éste y, si procede,

¹¹⁵⁴ La propia disposición adicional séptima de la LEA establece el sistema de acreditación de que un plan, programa o proyecto no es susceptible de causar efectos adversos apreciables sobre un espacio Red Natura 2000, posibilitando al promotor para señalar el correspondiente apartado del plan de gestión en el que conste expresamente, como actividad permitida, el objeto de dicho plan, programa o proyecto, o bien para solicitar informe al órgano competente para la gestión de dicho espacio

¹¹⁵⁵ GARCÍA URETA, Agustín (2019, págs. 40 y ss.).

tras haberlo sometido a información pública”. (...) Sobre este particular, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la autorización del plan o proyecto en cuestión sólo puede concederse si las citadas autoridades se han cerciorado de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos (sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, antes citada, apartados 56 y 59) ...”.

Como afirma LÓPEZ PÉREZ¹¹⁵⁶, esta exigencia de evaluación de las posibles afecciones sobre los espacios protegidos por la Red Natura 2000 deriva de la aplicación del principio de cautela, de tal forma que mediante este proceso se debe intentar acreditar la posible incidencia que el plan o proyecto evaluado pueda producir sobre el espacio protegido, en aplicación de la interpretación jurisprudencial europea de la Directiva de Hábitats, como puede apreciarse en la STJUE de 11 de abril de 2013 (asunto C-258/11).

Sobre este asunto DEL CASTILLO MORA¹¹⁵⁷ sostiene que resulta fundamental discernir cuándo estamos ante una afección que pueda ser calificada como “apreciable”, cuestión que también debe ser modulada por la jurisprudencia, especialmente por la derivada de las resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En concreto, el autor cita a la STJUE de 7 de septiembre de 2004 (TJCE\2004\226 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee - Países Bajos- y otros (C-127/02), que partiendo del principio de presunción de afección significativa de todo plan o proyecto planteado cuando el mismo pueda comprometer los objetivos de conservación del espacio integrante de la Red Natura 2000, establece que puede ser asumida igualmente la consideración en sentido contrario, disponiendo expresamente que no cabe considerar que tal plan o proyecto pueda afectar de manera significativa al lugar de que se trate cuando, a pesar de tener alguna repercusión sobre éste, no pueda comprometer los objetivos de conservación de dicho lugar.

En consonancia con esta aseveración se requiere que la afección de los planes o proyectos evaluados sea significativa respecto de las características de los

¹¹⁵⁶ LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2017-g, pág. 15).

¹¹⁵⁷ DEL CASTILLO MORA, Daniel (2016, págs. 177 y ss.).

lugares protegidos, como indica expresamente la STJUE de 14 de septiembre de 2006 (TJCE\2006\250 Bund Naturschutz in Bayern eV y otros, asunto C-244/05), estableciendo el criterio por el que lo serán aquéllas que suponen “el riesgo de reducir de forma significativa la superficie del lugar”, “las que pueden provocar la desaparición de especies prioritarias existentes en el entorno” o, en tercer lugar, “aquéllas que pueden tener como resultado la destrucción del lugar o la eliminación de sus características representativas”.

Como interpreta ÁLVAREZ BAQUERIZO¹¹⁵⁸, el régimen de protección adecuado de los lugares propuestos por los Estados de la UE exige que éstos no autoricen intervenciones que puedan alterar significativamente las características ecológicas de un lugar, tal como lo definen los criterios de evaluación enunciados en la Directiva 92/43, y que así ocurre, en particular, cuando una intervención conlleva el riesgo de que se reduzca de forma significativa la superficie de intervención, que desaparezcan especies prioritarias existentes en él o, en tercer lugar, que se destruya el territorio o se eliminen sus características representativas. Este régimen de protección implica también que los Estados tienen la obligación de adoptar, de conformidad con las disposiciones de su regulación nacional, todas las medidas necesarias para evitar intervenciones que puedan alterar significativamente las características ecológicas de los lugares incluidos en la Red Natura 2000.

A esta exposición cabe añadir la afirmación que realiza la STJUE de 25 de julio de 2018 (asunto C-164/17, ECLI:EU:C:2018:593), al exponer que el artículo 6 de la Directiva sobre hábitats debe interpretarse considerando que cuando un proyecto está destinado a ejecutarse en un lugar designado para la protección y conservación de determinadas especies y tenga como efecto que, temporal o definitivamente, algunas partes de ese lugar ya no puedan proporcionar un hábitat adecuado a la especie de que se trate, debemos considerar que el mismo provoca una afección sensible o apreciable sobre el entorno, y ello

¹¹⁵⁸ *Op. cit.* (2012, pág. 67).

aunque se propongan medidas dirigidas a solventar posteriormente estos efectos, en virtud de lo dispuesto en el apartado 3 del referido artículo 6 y que tiene como objetivo asegurar que el proyecto de que se trate no causará perjuicios a la integridad del lugar en cuestión.

Según afirma REVUELTA PÉREZ¹¹⁵⁹, mediante esta interpretación el Tribunal de Justicia de la Unión Europea afirma su rechazo a la posibilidad de tener en cuenta en la evaluación eventuales medidas previstas en un plan de gestión de la zona protegida, y ello debido a la falta de certeza sobre sus beneficios sobre las afecciones derivadas de la ejecución del proyecto planteado y, fundamentalmente, en aplicación del principio de precaución por el que solo pueden autorizarse proyectos si la evaluación ha disipado cualquier duda científica sobre sus efectos dañinos.

No obstante lo anterior, en sentido contrario esta interpretación del Alto Tribunal europeo conlleva que no toda afección potencial debe impedir que el plan o proyecto pueda ser desarrollado, debido a que si su consideración no se estima como significativa, la aplicación del interés general que pudiera contener su ejecución podría prevalecer y, de este modo, otorgar viabilidad a su implementación. En sentido se pronuncia, entre otras, la STJUE de 20 de mayo de 2010 (TJCE\2010\146 Comisión Europea contra Reino de España, asunto C-308/08).

Conforme a este criterio general de prevalencia ambiental, RAMÍREZ SÁNCHEZ-MAROTO¹¹⁶⁰ cita la STS de 2 marzo 2016 (Sala 3ª, Sec. 1ª, rec. 1960/2014. Ponente AROZAMENA LASO, EDJ 2016/15758) en la que se declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la denegación de la solicitud de autorización de explotación de recursos mineros en un terreno en el que había solapamiento del proyecto de explotación con una ZEPA, considerada hábitat de especies catalogadas, y en el que constaba en el expediente una declaración de impacto ambiental negativa. El Alto Tribunal

¹¹⁵⁹ REVUELTA PÉREZ, Inmaculada (2018).

¹¹⁶⁰ RAMÍREZ SÁNCHEZ-MAROTO, Carlos (2018, págs. 13 y ss.).

consideró que no habiendo error en la valoración, ni entendiendo que fuera irracional, contraria a la lógica, razón o sana crítica, la protección otorgada a las aves que anidan en la zona resultaba incompatible con la actividad extractiva, al no acreditar la prevalencia de los intereses generales derivados del desarrollo de la actividad económica pretendida sobre los ambientales que motivaron la declaración de la zona en la Red Natura 2000.

A similar conclusión llega la STSJ de la Comunidad Valenciana de 12 de abril de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª. Ponente BLANES RODRÍGUEZ, ECLI:ES:TSJCV:2018:1615), por la que se dispone la nulidad de un proyecto industrial y tecnológico por las importantes afecciones que pudiera generar a varios espacios protegidos incluidos en la Red Natura 2000 existentes en su entorno, y requerir en tal caso una evaluación ambiental previa que determinara su viabilidad.

A partir de esta consideración, y siempre manteniendo el principio general de la imposibilidad de llevar a cabo todo plan o proyecto que cuente con evaluación negativa sobre la repercusión del lugar por menoscabo de su integridad, el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea introduce la aplicabilidad, aunque en supuestos realmente tasados, del principio excepcional de la autorización de planes o proyectos a pesar de su evaluación negativa, cuando a falta de soluciones alternativas, por razones imperiosas de interés público de primer orden, se adopten medidas compensatorias para garantizar la coherencia global de la Red Natura 2000¹¹⁶¹. Esta posibilidad excepcional se incluye en el citado artículo 46 de la LPNYB, en su punto quinto, al determinar la imposibilidad de la ejecución de planes o proyectos salvo en los casos excepcionales que “por razones imperiosas de interés público de primer orden” mediante ley o acuerdo motivado del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, se determine la prioridad en la ejecución del proyecto, lo que deberá conllevar la adopción de las medidas

¹¹⁶¹ Vid. GALLEGO BERNARD, María Soledad (2014, págs. 325 y ss.).

compensatorias¹¹⁶² que fueran precisas para “garantizar la coherencia global de la Red Natura 2000”.

Para la aplicación de este principio excepcional, el citado autor hace referencia a la necesidad de justificar la concurrencia de tres elementos fundamentales:

- El primer elemento es la ausencia de soluciones alternativas, lo que debe contemplarse a la luz del principio de integridad del espacio en cuestión y mediante la valoración de las diferentes opciones que pudieran considerarse de forma efectiva.
- El segundo elemento requiere la apreciación de las razones imperiosas de interés público de primer orden que motiven la consideración de la actuación no compatible con el régimen de protección del espacio. Este concepto jurídico indeterminado deberá interpretarse desde un punto de vista general y fuera de todo elemento de presión adicional.
- Finalmente, el tercero de los requisitos es el establecimiento de las medidas compensatorias adecuadas a la entidad de la actuación proyectada y su afección sobre el entorno protegido.

La importancia de esta cuestión ha motivado que la Comisión Europea haya actualizado el documento de información sobre la gestión de espacios Natura 2000, en el que se incluye un marco orientativo para la interpretación de las disposiciones del artículo 6 de la Directiva de hábitats que venimos analizando¹¹⁶³. Siguiendo en este asunto a GARCÍA GARCÍA¹¹⁶⁴, se aprecia que la principal innovación que contiene este documento interpretativo se

¹¹⁶² El artículo 46.5 añade: “La adopción de las medidas compensatorias se llevará a cabo, en su caso, durante el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y de evaluación de impacto ambiental de proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Dichas medidas se aplicarán en la fase de planificación y ejecución que determine la evaluación ambiental. Las medidas compensatorias adoptadas serán remitidas, por el cauce correspondiente, a la Comisión Europea”.

¹¹⁶³ DOUE C 33/1, de 25 de enero de 2019.

¹¹⁶⁴ GARCÍA GARCÍA, Sara (2019).

centra en determinar el alcance de la evaluación de los proyectos, que exige que sea adecuada. En este caso, una valoración adecuada exige calibrar las implicaciones de un plan o proyecto con respecto a los objetivos de conservación de un lugar, ya sea considerando el plan o proyecto de forma individual o en combinación con otros planes o proyectos. Las conclusiones deben permitir a las autoridades competentes determinar si el plan o proyecto afectará negativamente a la integridad del lugar afectado, atendiendo específicamente a las especies o los hábitats que hayan motivado la declaración de un espacio Natura 2000¹¹⁶⁵.

2. Las medidas compensatorias a establecer para la autorización de un proyecto sobre la Red Natura 2000.

En el documento *“Evaluación ambiental de proyectos que puedan afectar a espacios de la Red Natura 2000. Criterios-guía para la elaboración de la documentación ambiental”*¹¹⁶⁶, elaborado por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, ARAMBURU GALEANO y HEDO CASINELLO¹¹⁶⁷ exponen que las medidas compensatorias únicamente pueden considerarse cuando concurren cuatro circunstancias de forma simultánea: que como resultado de la evaluación se concluya que puede producirse un impacto significativo sobre algún lugar de la Red Natura 2000; que se estime que puede existir un efecto residual significativo tras la aplicación de medidas preventivas

¹¹⁶⁵ Respecto a las posibilidades de adopción de una decisión a partir de una evaluación adecuada, la Comisión Europea afirma que para hacerlo correctamente deberá haberse asegurado que el plan o proyecto no afectará negativamente a la integridad del espacio, lo que sucederá en el caso que, desde un punto de vista científico, no persista ninguna duda razonable sobre la inexistencia de tales efectos. De lo contrario, si persiste algún tipo de duda sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar vinculados al plan o proyecto objeto de examen, la autoridad competente deberá denegar la autorización. Para ello, la carga de la prueba consistirá en demostrar no la existencia de efectos perjudiciales, sino su inexistencia, en aplicación del principio de cautela. De ello se desprende que la evaluación adecuada debe ser lo suficientemente detallada y estar lo suficientemente motivada para demostrar la inexistencia de efectos perjudiciales a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia.

¹¹⁶⁶ https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/EIA-Nat2000_tcm30-185071.pdf (último acceso, 11 de enero de 2019).

¹¹⁶⁷ ARAMBURU GALEANO, María José y HEDO CASINELLO, Dolores (2009).

y correctoras; que se acredite la inexistencia de soluciones alternativas; y, en cuarto lugar, que se haya justificado adecuadamente la existencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, de acuerdo con lo establecido en la Ley 42/2007.

Para las citadas autoras, los requisitos de estas medidas compensatorias son los siguientes:

- Han de ofrecer una compensación específica, que vaya dirigida de forma exclusiva a los objetivos de conservación del lugar Natura 2000 de que se trate, de modo que estén directamente enfocadas a los tipos de hábitat y especies de interés comunitario afectados por el proyecto, y deberán ser diseñadas de acuerdo con los requerimientos ecológicos de los mismos. En todo momento, las medidas compensatorias deberán garantizar el mantenimiento de la coherencia global de la Red, considerando el conjunto de la región biogeográfica en la que se encuentra el lugar Natura 2000.
- Han de ser proporcionales al grado de afección causado sobre cada uno de los tipos de hábitat y las especies de interés comunitario afectados, y al estado de conservación de los mismos; esta proporcionalidad habrá de ser tanto cualitativa como cuantitativa.
- Han de cumplir funciones comparables a aquellas que justificaron la designación del lugar Natura 2000, con especial consideración a la región biogeográfica en la que se ubica.
- Han de implementarse con anterioridad a la realización del proyecto, antes que éste afecte de forma irreversible al lugar; el resultado de las medidas compensatorias debería ser operativo cuando se produzcan los daños causados por el proyecto. En caso de no ser posible, habrán de tomarse medidas compensatorias adicionales para contrarrestar esa

pérdida transitoria hasta que las medidas compensatorias previstas sean plenamente operativas.

- Han de ofrecer una compensación efectiva, asegurando por todos los medios tanto la viabilidad técnica como la eficacia de las medidas compensatorias, de modo que se demuestre la conformidad de las medidas propuestas con los criterios y métodos científicos más adecuados y actualizados, y más convenientes para los elementos de interés comunitario a los que van dirigidas las medidas.
- Finalmente, el diseño y realización de las medidas compensatorias deberá tener en cuenta en todo momento las directrices de gestión del lugar Natura 2000, recogidas en los instrumentos de gestión aplicables sobre el mismo.

A estas medidas compensatorias también se refiere el documento interpretativo de la Comisión Europea¹¹⁶⁸ al que anteriormente se ha hecho referencia, estableciendo en sus páginas 42 y siguientes los criterios exigidos para su formulación, que GARCÍA GARCÍA¹¹⁶⁹ condensa en cuatro:

- En primer lugar, las medidas compensatorias deben ser específicas en el sentido de que, una vez se hayan identificado la integridad del lugar que puede resultar dañada y el grado real del daño, deben abordar específicamente estos problemas, de manera que se compensen a largo plazo los elementos de integridad que contribuyen a la coherencia global de la red Natura 2000.
- En segundo lugar, su contenido debe consistir necesariamente en medidas ecológicas, dado que toda medida secundaria o indirecta que se proponga para reforzar los resultados de las medidas compensatorias

¹¹⁶⁸

c.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_es.pdf (último acceso, 3 de febrero de 2019).

¹¹⁶⁹ *Op. cit.* (2019).

básicas debe tener un vínculo claro con los objetivos y las metas de estas. En tal sentido, el documento hace referencia a las reconstrucciones de hábitats, la mejora proporcional a la pérdida provocada por el proyecto autorizado, o la propuesta de un nuevo espacio conforme a la Directiva sobre hábitats.

- En tercer lugar, deben ser efectivas, entendidas como viables y funcionales en cuanto al restablecimiento de las condiciones ecológicas necesarias para garantizar la coherencia global de la red Natura 2000.
- Finalmente, en cuarto lugar, su diseño debe garantizar una mínima viabilidad técnica y, tras un estudio singular, establecer un enlace coherente entre dichas medidas y sus aspectos cuantitativos, cualitativos y temporales.

Como ejemplo de la obligatoriedad del establecimiento de estas medidas compensatorias se puede citar la STS de 25 de mayo de 2010 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 2185/2006. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2010/153285), que confirma íntegramente la sentencia del TSJ de Madrid que anuló el Decreto 131/2001, del Consejo de Gobierno de la Comunidad, por el que se declaró la prevalencia del interés general de la actividad minera de explotación de granito en terrenos de propiedad municipal, incluido en el catálogo de montes de utilidad pública. La declaración de impacto ambiental emitida con ocasión del proyecto fue negativa por la afección de los valores ambientales del monte, que se incluía en una ZEPA y formaba parte de la propuesta de lista regional de lugares de importancia comunitaria. El Tribunal Supremo, que declaró que se había producido una clara y evidente infracción de la normativa medioambiental nacional y europea por varios motivos, concluyó que entre los mismos se encontraba la manifiesta insuficiencia de las medidas compensatorias adoptadas¹¹⁷⁰.

¹¹⁷⁰ Cfr. PELÁEZ MURAS, Manuel (2018).

Esta cuestión, aunque ciertamente de forma tangencial, ha sido también abordada en la STS de 16 de diciembre de 2016 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 672/2016. Ponente PECES MORATE, EDJ 2016/247010), relativa al asunto de la suspensión cautelar del proyecto de ATC en Villar de Cañas, provincia de Cuenca. En lo que respecta a la ejecución de proyectos o planes que pudieran afectar a espacios incluidos en la Red Natura 2000, el Alto Tribunal sostiene que no cabe apelar a esta limitación en los supuestos en los que solo se ha iniciado el trámite para ampliar el espacio y/o considerar su régimen de protección, al señalar expresamente en su FD 4º:

“...Es cierto que en uno y otro precepto (artículos 19.3 y 46.5 y 6 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) se establece que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, que sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de esos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden debidamente motivadas y hechas públicas, cuya concurrencia deberá declararse mediante una ley, o un acuerdo del Consejo de Ministros cuando se trate de planes, programas o proyectos que deban ser aprobados o autorizados por la Administración General del Estado, acuerdo que deberá ser motivado y público y con la adopción de las pertinentes medidas compensatorias. Ahora bien, en el caso sometido al enjuiciamiento del Tribunal de instancia no existe un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales que impida la actuación relativa al Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos, sino de un acuerdo en el que se decide iniciar un procedimiento para la ampliación del Espacio Protegido y la Modificación del Plan de Ordenación que, de aprobarse, podría generar la mentada contradicción o incompatibilidad, lo que ha llevado a la Administración General del Estado, al impugnar en sede jurisdiccional el referido acuerdo de iniciación de ese procedimiento, a solicitar, al amparo de lo establecido en el artículo 130 de la Ley de esta Jurisdicción, la suspensión cautelar de la ejecutividad del mentado acuerdo por entender que resulta gravemente comprometido el interés general de contar con una adecuada y pronta gestión de los residuos radioactivos para la más eficaz seguridad nuclear, y, por consiguiente, no cabe, como razón para denegar dicha medida cautelar, apelar a lo establecido en los citados preceptos de la Ley 42/2007, a fin de que, mediante ley o por acuerdo del Consejo de Ministros, se declare que concurren razones imperiosas de interés público de primer orden”.

En este caso el Alto Tribunal estima el interés general prevalente de la seguridad nuclear sobre el estrictamente ambiental, teniendo en cuenta que se refiere a la mera aplicación de una medida cautelar sobre una zona que todavía

no se ha sido formalmente declarada como espacio natural protegido (Red Natura 2000), al solo haber sido iniciado el proceso de su tramitación como tal. Como afirma LÓPEZ PÉREZ¹¹⁷¹, en el supuesto planteado lo que analiza el Tribunal Supremo es la utilización de la Red Natura 2000 por motivos no estrictamente medioambientales, introduciendo elementos no directamente ligados a la preservación del entorno. A juicio de este autor, hay que tener en cuenta que la elección de los espacios que van a entrar a formar parte de la Red Natura 2000 debe hacerse con base en criterios científico-ambientales y, por lo tanto, no puede ser libre y arbitraria, con el riesgo que esto supone de desvirtuar su labor en la protección y conservación de la biodiversidad.

D. Seguimiento y vigilancia de la Red Natura 2000.

1. Los sistemas de control administrativo de los espacios naturales de la Red Natura 2000.

Aparte del control específico antes analizado en la gestión de las posibles afecciones sobre los espacios incluidos en la Red Natura 2000, éstos ostentan un régimen de seguimiento y vigilancia específico¹¹⁷², que implica tanto a la Administración General del Estado como a las Comunidades Autónomas y se desarrolla a través de las directrices que de forma específica apruebe la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, que deberán tener en cuenta los diferentes hábitats y especies animales (con especial relevancia en las aves) que se declaren prioritarias. Este seguimiento requiere, además, que las Comunidades Autónomas remitan al Estado la información relativa a los posibles cambios en el estado y en las medidas de conservación previstas para estos ámbitos protegidos, así como la evaluación de sus resultados y las propuestas de nuevas medidas a aplicar, todo ello a efectos de su reflejo en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y el envío a la

¹¹⁷¹ *Op. cit.* (2017-g, págs. 18-19).

¹¹⁷² Artículo 48 de la LPNYB.

Comisión Europea de los informes nacionales exigidos por las Directivas europeas.

Por todo lo expuesto parece evidente que, en condiciones normales, los ámbitos territoriales declarados en cualquiera de las categorías de la Red Natura 2000 serán incluidos por los distintos instrumentos de planeamiento como suelos protegidos, ante la precaución exigida por el mero hecho de su declaración por los usos que pudieran alterar sus condiciones naturales. Sin embargo, como se ha apuntado anteriormente, esta afirmación no supone el establecimiento automático de un régimen de especial protección sobre los terrenos declarados como LIC, ZEPA o ZEC, ya que se requiere su imposición formal previa determinación de los límites precisos de las zonas a incluir en la especial protección. Esta realidad ha sido puesta de manifiesto por la jurisprudencia, pudiendo tomar como ejemplo la reciente STSJ de Andalucía de 8 de febrero de 2017 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 4ª, rec. 8/2016. Ponente GALINDO SACRISTÁN, ECLI:ES:TSJAND:2017:1041), en cuyo FD 3º se dispone que no es incompatible la integración de un territorio en un espacio LIC con el desarrollo de actuaciones autorizadas por el planeamiento municipal, una vez comprobada la inexistencia de ningún tipo de hábitat de interés comunitario que pudiera verse afectado por las mismas, al no producirse una correlación directa entre la existencia de superficies incluidas en alguna de las figuras que integran la Red Natura 2000 (LIC, ZEPA o ZEC) y su adscripción a suelo no urbanizable de especial protección.

A partir de esta afirmación, autores como LÓPEZ PÉREZ¹¹⁷³ entienden que la transposición a la planificación territorial de los ámbitos incluidos en la Red Natura 2000 debe realizarse con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, que permitan la coexistencia de los objetivos propios de la integración en la Red comunitaria de conservación de la biodiversidad, con la subsistencia de las poblaciones enclavadas en estos parajes y sus medios tradicionales de vida,

¹¹⁷³ LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2017).

sin que ello suponga alterar la premisa fundamental del mantenimiento de la integridad de estos enclaves¹¹⁷⁴.

Con todo, lo cierto es que como indica el propio LÓPEZ PÉREZ¹¹⁷⁵, la inclusión de un determinado espacio en un listado LIC no prejuzga a priori su clasificación urbanística, aunque sí que la condiciona fuertemente, tal y como indica la jurisprudencia comunitaria¹¹⁷⁶, ya que desde ese mismo momento deben adoptarse las medidas preventivas para proteger las especies y valores que le han hecho acreedor para su inclusión en la Red Natura 2000, incluso antes de su declaración como Zona de Especial Conservación (ZEC).

Esta afirmación deriva del análisis de la STSJ de Andalucía de 11 de mayo de 2017 (Sede de Granada, Sec. 4ª, rec. 2244/2011. Ponente GALINDO SACRISTÁN, CENDOJ 18087330042017100176), en la que la Sala se hace eco precisamente de esta corriente jurisprudencial y, en su aplicación, anula un acuerdo de adaptación de un instrumento de planeamiento a la normativa urbanística vigente, y ello debido a que, entre otros motivos, se acreditaba la presencia de los valores que de forma efectiva requieren su especial protección, lo que debe impedir la reclasificación del suelo en el que se han identificado en el sentido de poder autorizar usos que fueran presumiblemente incompatibles con aquéllos.

¹¹⁷⁴ El propio autor, al analizar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía antes citada, concluye que es el supuesto controvertido en la misma es un claro ejemplo de la razonabilidad y proporcionalidad que se ha de exigir a los poderes planificadores, al indicar expresamente que: *“Es esta sentencia un buen ejemplo de ello, pues la Sala, del hecho de que los suelos estén catalogados como LIC, no interpreta automáticamente la imposibilidad de darle un uso edificatorio accesorio a la explotación agrícola y ganadera de los suelos. Es más, ampara tal posibilidad de forma expresa, al no considerar previsible que se vayan a causar afecciones a las especies de fauna protegida”*.

¹¹⁷⁵ LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2017-b).

¹¹⁷⁶ Entre otras, puede citarse la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de Luxemburgo, de fecha 13 de enero de 2005 (Sociedad Italiana Dragaggi y otros, cuestión prejudicial (asunto C-117/2003), en la que se dispone literalmente: *“...sin una protección adecuada de dichos lugares a partir de ese momento, se pondría en peligro la consecución de los objetivos de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, tal como se indican en especial en el sexto considerando de la Directiva y en su artículo 3, apartado 1. Tal situación sería aún más grave dado que se verían afectados tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias que, por razón de las amenazas que pesan sobre ellos, están destinados a beneficiarse, como se preconiza en el quinto considerando de la Directiva, de una rápida puesta en marcha de medidas tendentes a su conservación.”*

También puede citarse la STSJ de Andalucía de 14 de diciembre de 2017 (Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 115/2017. Ponente GARCÍA DE LA ROSA, CENDOJ 29067330032017100814) en la que se argumenta que la tutela de valores superiores de la comunidad relacionados con la conservación del medio natural exige un riguroso compromiso de las autoridades nacionales en orden a garantizar la preservación de estos espacios de singular valor ecológico, que se adelanta a la incorporación misma de tales lugares a la lista de la Red Natura 2000, de modo que, a juicio de la Sala, es a partir de la inclusión en un listado nacional para su posterior remisión a la Unión Europea cuando surge para el Estado un deber reforzado de protección ambiental, que se traduce en una proscripción a priori de toda autorización de actividades incompatibles con la conservación del medio natural, juicio de compatibilidad que debe de efectuarse de manera altamente restrictiva, pues basta con que se ponga de manifiesto una probabilidad o riesgo de que dicha explotación ocasione perturbaciones significativas.

Para el citado autor, esta resolución judicial incide en la premisa de entender el acto por el que la Administración incluye un determinado espacio en el listado LIC, como el momento a partir del que debe adoptarse un régimen preventivo sobre el terreno afectado, y ello aunque sea anterior a la aprobación de dicho listado por la Comisión Europea, tal y como señala la jurisprudencia emanada por los Tribunales españoles en aplicación de la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea sobre la cuestión¹¹⁷⁷. Esta realidad, a juicio del propio autor, no debe soslayar la consideración que se hace de la gestión de la Red Natura 2000 en su conjunto, debido a que su proceso de constitución está siendo ciertamente farragoso y complejo. Ni siquiera a día de hoy, cuando han pasado más de 25 años de la aprobación de la Directiva de Hábitats de 1992 que la creaba, puede afirmarse que su puesta en marcha sea completa, por

¹¹⁷⁷ LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2018-d).

cuanto aún quedan numerosos espacios que la conforman, que no cuentan con el preceptivo instrumento de gestión aprobado.

Como afirma REVUELTA PÉREZ¹¹⁷⁸ debemos estimar a la legislación ambiental como la determinante en cuanto al régimen de uso de los terrenos protegidos, por su especialidad y por remisión de la legislación urbanística estatal. Sin embargo, la LPNYB no impone una concreta clasificación urbanística en los espacios protegidos y atribuye al planificador ambiental las decisiones sobre el régimen protector. Las limitaciones en los usos y actividades, incluidos los desarrollos urbanísticos deben establecerse en los instrumentos de planificación del espacio teniendo en cuenta los valores concurrentes. La autora añade que, por ello, no es extraño que la planificación de algunos espacios protegidos contemple usos y actuaciones normalmente no características de entornos protegidos, y ello debido a que la mayoría de estos planes emplean la zonificación como técnica de ordenación y gestión, estableciendo las limitaciones (urbanísticas incluidas) en las distintas áreas según las circunstancias ambientales y sociales concurrentes y los objetivos de la declaración.

No en vano, el citado artículo 46 de de la LPNYB obliga al planificador de estos espacios a considerar las necesidades de los municipios más afectados en los planes de gestión, como medio de considerar la creciente importancia que los factores socioeconómicos presentan en la formulación general de los procesos de conservación de estos entornos, y la creciente apelación al desarrollo sostenible como principio integrador de la preservación de los entornos protegidos con la exigencia de dotar a los habitantes de su zona de influencia de medios de actividad económica que garanticen la viabilidad de los asentamientos existentes.

¹¹⁷⁸ REVUELTA PÉREZ, Inmaculada (2015, págs. 240 y ss.).

2. La alteración de los límites espaciales de los ámbitos de la Red Natura 2000.

Como efecto derivado de todo lo anterior, el artículo 49 de la LPNYB establece un procedimiento específico para la descatalogación y alteración de los límites de cualquier espacio natural integrado en la Red Natura 2000, ya fuera de su superficie total o meramente parcial, estimando como única causa justificativa de la adopción de esta medida la evolución natural del entorno “científicamente demostrada”, por lo que se parece que normativamente se excluyen de este proceso todo tipo de eventos de naturaleza artificial, entendiendo por tales los causados o facilitados por la actuación humana. En todo caso, estos procesos de degradación deben venir reflejados en los sistemas de seguimiento y vigilancia a los que hubiera sido sometido el entorno protegido.

Para su tramitación, se requiere expresamente un trámite de información pública y su posterior elevación a la Comisión Europea, que deberá decidir sobre la cuestión sometida a su consideración. Esta exigencia procedimental se reitera posteriormente en el artículo 52 de la misma ley, que además extiende su aplicación a todo espacio natural protegido en base a lo dispuesto en la misma, por lo que de facto todo ámbito declarado como susceptible de protección por sus condiciones ambientales no podrá ser modificado o descatalogado como consecuencia de la alteración de sus condiciones originales salvo que científicamente se demuestre que ha sido provocada por la evolución natural del entorno. En similares términos se expresa el actual artículo 13.3 del TRLS2015.

La propia REVUELTA PÉREZ¹¹⁷⁹ hace referencia a cómo la doctrina ha acogido favorablemente la regulación del proceso de desclasificación de estos ámbitos, entendiendo que la rigidez de la actual normativa deriva de la aplicación del principio de no regresión en los espacios protegidos¹¹⁸⁰. Por ello, se valora positivamente que la legislación básica estatal prohíba reducir su superficie si los espacios mantienen sus características ambientales y no han

¹¹⁷⁹ *Op. cit.* (2015, pág. 229).

¹¹⁸⁰ *Vid.* LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2014).

sufrido ningún deterioro. No obstante, la autora entiende necesario reflexionar sobre la restricción adicional impuesta, relativa al requerimiento de justificación de la degradación natural del terreno afectado¹¹⁸¹.

Esta regulación, que se acreditó en el Derecho de la Unión Europea y se inspira en el artículo 9.2 de la Directiva de Hábitats¹¹⁸², que permite desclasificar las zonas especiales de conservación por su evolución natural, ha sido extendida por el legislador estatal al restringir la operatividad de la fórmula europea a esta causa, pues como se ha apuntado en la práctica supone excluir automáticamente su aplicación respecto de cualquier causa antrópica¹¹⁸³. Sin embargo, autores como GALLEGO BERNARD¹¹⁸⁴ entienden que la regulación de la Directiva de Hábitats tampoco permite la desclasificación de los espacios de la Red Natura 2000 fundamentados en degradaciones antrópicas, por lo que la exigencia de la normativa estatal se adaptaría plenamente a las prescripciones de la normativa comunitaria en este asunto.

En cualquier caso, la cuestión que cabe destacar sobre este punto es que esta determinación de la norma española puede verse condicionada por la interpretación de la cláusula de desclasificación contenida en la Directiva de Hábitats, sobre la que parece que el TSJUE sostiene actualmente una postura algo más abierta, y que se refleja, entre otras, en la Sentencia de 3 de abril de 2014 (asunto C-301/2012, EDJ 2014/68461). En su argumentación, la Sala europea no sólo reconoce la posibilidad de desclasificar los espacios protegidos, sino que además impone a los Estados de la UE la obligación de

¹¹⁸¹ En cuanto a la posible alteración o eliminación de la declaración de territorios como LIC, ha sido un supuesto sujeto a controversia doctrinal por el carácter transitorio que ostenta esta figura de la Red Natura 2000. Un estudio de esta materia se encuentra en GARCÍA URETA, Agustín (2014-b).

¹¹⁸² Al contrario, esta mención específica no se contiene en la Directiva 2009/147 de Aves, aunque la jurisprudencia del TSJUE ha entendido aplicable por analogía las previsiones de la Directiva de Hábitats y, por lo tanto, asumible que de forma excepcional se puedan alterar los límites superficiales de una ZEPA por los mismos supuestos que los determinados para una ZEC.

¹¹⁸³ La autora cita, como contrapunto a la regulación del artículo 49 de la LPNYB, lo dispuesto en el artículo 12 de la LPN de 2014, en el que no se distingue la causa que puede motivar la pérdida de valores naturales que permita la pérdida de la condición de parte de un Parque Nacional.

¹¹⁸⁴ *Op. cit.* (2014, págs. 165-166).

proponerla cuando constaten que el espacio incumple irreversiblemente los requisitos de la declaración por la que se formalizaron. Esta obligación estatal de proponer la desclasificación, sin embargo, no es absoluta, ya que está condicionada al menos por dos presupuestos.

El primero, de naturaleza ambiental, supone la exigencia de un deterioro cualificado del espacio, esto es, que lo haga irreversiblemente inapropiado para cumplir los objetivos de la Directiva de Hábitats. El segundo, aplicable expresamente al posible deterioro antrópico de los espacios afectados, atañe a la actuación desarrollada por el Estado en la tutela del ámbito previamente declarado como integrante de la Red Natura 2000. Como concluye la citada autora, la situación descrita plantea serias dudas sobre la compatibilidad de la regulación española con la Directiva de Hábitats en lo que respecta al proceso de desclasificación de estos espacios, al existir diferencias de criterio que pueden derivar en contenciosos con posibles terceros afectados.

Como al efecto añade GARCÍA URETA¹¹⁸⁵, determinar esta cuestión no siempre será sencillo, aunque parece evidente que los cambios intencionados u ocasionados por una actuación que persiga por la vía de los hechos una modificación de la situación natural de las zonas no podrán en ningún caso propiciar la modificación del espacio protegido. Más problemas interpretativos se pueden suscitar en el caso de otros factores, como puede ser el supuesto de la contaminación, que aunque altere las condiciones naturales del entorno, puede argumentarse que es resultado de una actuación humana que ha provocado una modificación del estado material del espacio protegido.

A lo anterior cabe añadir que el citado artículo 52 de la LPNYB¹¹⁸⁶ extiende igualmente a todos los supuestos de protección ambiental la exigencia de la tramitación de un periodo de información pública para la alteración de la delimitación de cualquier espacio natural formalmente declarado, reiterando que en el caso de los espacios incluidos dentro de la Red Natura 2000 la

¹¹⁸⁵ GARCÍA URETA, Agustín (2007, págs. 148 y ss.).

¹¹⁸⁶ Y en el mismo sentido el artículo 13.3 del TRLS2015.

propuesta deberá ser remitida a la Comisión Europea para que se adopte la decisión definitiva sobre la misma. Parece claro que, durante la tramitación de las posibles alteraciones de estos ámbitos protegidos, los interesados podrán intentar hacer valer las posibles alteraciones artificiales del terreno que, en base a la interpretación europea, puedan determinar la exclusión de zonas en las que ya no se encuentren vigentes sus condiciones naturales originales.

Finalmente, cabe indicar que la jurisprudencia comunitaria ha añadido algunos criterios que deben considerarse a la hora de analizar la posible desclasificación de los ámbitos de la Red Natura 2000, relativos a la justificación de la pérdida de los valores por los que el territorio en cuestión obtuvo este reconocimiento ambiental. A la exigencia de que este deterioro sea científicamente demostrado, lo que le atribuye una indudable exigencia de acreditación técnica a la propuesta, se une sea irreversible, por lo que de forma definitiva se estime que el mantenimiento de la zona afectada en la Red no sirva para que pueda alcanzar sus objetivos ambientales. En este sentido se posiciona la STJUE de 3 de abril de 2014 (asunto C-301/2012, EDJ 20146846), al exigir que los procesos de desclasificación acrediten fehacientemente la imposibilidad material de restablecer ambientalmente las zonas degradadas, al menos conforme a los valores que ostentaban en el momento de ser reconocidas como integrantes de la Red Natura 2000.

Por otro lado, también se ha llegado a admitir la desclasificación de algún espacio natural incluido en la Red, una vez acreditada fehacientemente que su incorporación se produjo por un error científico en su consideración. Este supuesto, no contenido expresamente en la normativa vigente, ni comunitaria ni estatal, ha tenido su reconocimiento en decisiones judiciales como la STJUE de 25 de noviembre de 1999 (asunto C-961/1998, EDJ 1999/32006), en la que se validó la alteración de los contornos de una ZEPA al quedar demostrado que su extensión había sido definida con un apreciable error técnico, por lo que su rectificación no provocaba ningún menoscabo a la integridad de la zona protegida ni a su régimen específico de preservación.

E. Afecciones provocadas por la Red Natura 2000.

1. Su consideración territorial.

La referencia a la regulación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 debe hacer alusión a las posibles afecciones que su implementación puede derivar, tanto para las Administraciones implicadas como para los titulares de los terrenos afectados por los nuevos ámbitos incluidos en la misma y que, de forma evidente, derivan de la importancia que actualmente presenta la preservación ambiental en la normativa de la Unión Europea.

En primer lugar, debe considerarse la posible incidencia que puede presentar la declaración de ámbitos de la Red Natura 2000 sobre las competencias de planificación territorial y urbanística de las Administraciones Públicas actuantes¹¹⁸⁷. Esta cuestión ha sido planteada por la doctrina que ha analizado la vinculación existente entre la inclusión de ámbitos en la Red Natura 2000, y la exigencia que esta formalización debe suponer para la planificación de los terrenos afectados, con la posible colisión que se pudiera generar con la distribución constitucional de competencias establecida en España, al no dejar margen de apreciación al planeamiento en la ordenación de estos entornos. En términos concretos, se plantea si la incorporación de terrenos a la Red Natura 2000 exige la consideración de los ámbitos como suelos rurales y, a mayor abundamiento, especialmente protegidos o si, por el contrario, se mantendría cierto margen de discrecionalidad en el proceso de planificación para articular las medidas de protección requeridas junto con los criterios de ordenación que pudieran entenderse compatibles.

¹¹⁸⁷ Esta cuestión presenta perfiles similares a lo expuesto en el punto anterior sobre la consideración a efectos urbanísticos de los suelos incluidos en la Red Natura 2000, si bien en este caso se aborda desde el punto de vista del proceso de planificación del territorio, a diferencia de los supuestos anteriores, que se analizaban desde el punto de vista de los posibles usos autorizables y las precauciones cautelares, que fueran aplicables hasta la adaptación de la ordenación territorial a la nueva realidad surgida con el reconocimiento del espacio natural protegido.

Esta cuestión, a juicio de autores como BERBEROFF AYUDA¹¹⁸⁸ se plantea tanto en los procesos de inclusión de espacios naturales en la Red Natura 2000 como, principalmente, en los procedimientos de alteración de sus límites a los que se ha hecho referencia anteriormente, debido a la referencia expresa que realiza el artículo 13.3 del TRLS2015 por la que se infiere que la inclusión de los territorios en la Red Natura 2000 condiciona al planeamiento en el sentido de obligar su consideración como suelo rural. No obstante, la postura mayoritaria sobre esta cuestión parece inclinarse por entender que esta vinculación no alcanza al grado de protección que el planeamiento deba asignar a estos espacios naturales, lo que dependerá del diagnóstico territorial que la labor planificadora realice sobre el territorio y que puede establecer diferencias dentro de los propios ámbitos incluidos en la Red.

Desde esta perspectiva, se definen muy específicamente las limitaciones que la Red Natura 2000 impone al planificador, apelando a la disociación del ámbito urbanístico de su consideración medioambiental, mediante la que la Unión Europea se configura como instancia de fiscalización a través de la normativa sectorial aplicable, básicamente la LPNYB. Esta realidad parece descartar cualquier interferencia comunitaria en el ámbito estrictamente urbanístico, por lo que no existiría, al menos formalmente, una limitación de las competencias nacionales (en este caso locales y autonómicas) que, en cualquier caso, han de ejercerse de forma coincidente con las directrices formuladas en relación con la protección ambiental. Por lo tanto, puede afirmarse que, si bien la configuración de la Red Natura 2000 no interfiere en la actuación de ordenación territorial y urbanística de las Administraciones competentes, sin embargo sí la condiciona de forma muy evidente, en aplicación de los principios ambientales y de sostenibilidad que presiden la actuación reguladora de la Unión Europea y, a su vez, el ejercicio de la actuación ordenadora del territorio¹¹⁸⁹.

¹¹⁸⁸ BERBEROFF AYUDA, Dimitri (2014).

¹¹⁸⁹ Como ya se apuntó anteriormente, otros autores como la citada GALLEGO BERNARD, entienden que la regulación comunitaria de la Red Natura 2000 sí permite asumir la consideración indisponible de estos espacios naturales como suelos especialmente protegidos,

Conforme a esta consideración GARCÍA SÁNCHEZ y DE LA CRUZ MATEOS¹¹⁹⁰ afirman que la eficacia de la pretendida preservación de los espacios de esta alta consideración ambiental requiere atender de forma muy destacada al suelo rural o no urbanizable en los procesos de planificación, por lo que entienden que la introducción de nuevos espacios protegidos en ámbitos ordenados debe conducir a la introducción de nuevos instrumentos de planificación, con el objetivo de incorporar adecuadamente los ámbitos protegidos al entorno. Con carácter general, para estos autores esta labor debe realizarse desde un punto de vista supramunicipal, para lo que estiman conveniente enfocar la planificación de estos ámbitos mediante instrumentos de ordenación territorial, para de este modo potenciar las sinergias existentes entre los espacios protegidos y el resto de ámbitos que deben conectar con ellos en su zona de influencia. Al hilo de este razonamiento GURRUTXAGA SAN VICENTE¹¹⁹¹ señala que la ordenación territorial debe asegurar, entre otras cuestiones, la conectividad ecológica de los diferentes espacios de la Red Natura 2000, como medida indispensable para garantizar la preservación de los distintos ámbitos y las diferentes especies que habitan en ellos.

Esta interpretación se ha visto afirmada por decisiones judiciales como la contenida en la STS de 18 de diciembre de 2017 (Sala 2ª, rec. 628/2017, LA LEY 181017/2017), que aunque dictada en el orden penal, viene a ratificar que la inclusión de un territorio en la Red Natura 2000 no supone de forma automática su consideración como suelo sometido a especial protección, al menos hasta que esta cuestión haya sido declarada mediante la administración autonómica o local competente. Con arreglo a esta interpretación, la Sala del Alto Tribunal opina que, en defecto de esta declaración formal de la naturaleza del suelo, no puede aplicarse a todo territorio incluido en la Red Natura 2000 la condición de suelo protegido a efectos penales (y por lo tanto tutelado por el tipo penal cualificado del artículo 319.1 del CP), quedando por el contrario

aunque en cada caso pueda modularse el régimen singular establecido en función de las características concretas del territorio (*op. cit.*, 2014, págs. 410-411).

¹¹⁹⁰ GARCÍA SÁNCHEZ, Braulio y DE LA CRUZ MATEOS, Sergio (2016, pág. 607).

¹¹⁹¹ GURRUTXAGA SAN VICENTE, Mikel (2014).

sujeto al régimen del tipo penal ordinario del suelo no urbanizable recogido en el artículo 319.2 del CP, hasta que administrativamente se formalice su declaración de especial protección por la Administración competente.

No obstante, cabe añadir que esta consideración ha sido discutida por autores como DOLZ LAGO¹¹⁹², al estimar que la mera inclusión de un territorio en la Red Natura 2000 debería conllevar automáticamente su tutela en el orden penal mediante la aplicación del tipo cualificado del artículo 319.1 del CP y no la del básico del artículo 319.2 aplicable al suelo rural común. Según esta interpretación, la pertenencia a la Red Natura 2000 ya acredita la consideración del entorno como suelo sujeto a un régimen de especial protección, por lo que debería tutelarse penalmente como tal. Para este autor, además, la exigencia formal de la declaración administrativa sería necesaria para la aplicación del tipo penal agravado del artículo 338 del CP, que en este caso sí requiere que el territorio haya sido declarado formalmente como un espacio natural protegido.

2. Las repercusiones sobre los titulares de los suelos incluidos en la Red Natura 2000.

En segundo lugar, debe hacerse referencia a la afección que la Red Natura 2000 presenta para los titulares de terrenos incluidos en la misma, que presenta una doble consideración. Por un lado, la que se refiere a los propios efectos restrictivos que toda declaración de espacio natural de la Red Natura 2000 evidentemente conlleva, ya que como se ha indicado anteriormente, el ámbito territorial al que alcance la declaración deberá ser clasificado como suelo rural y, casi con toda seguridad, con un régimen de especial protección que garantice la preservación de sus valores inherentes por los que ha merecido tal distinción.

¹¹⁹² DOLZ LAGO, Manuel Jesús (2018).

En este sentido, el alto grado de restricción para los usos del territorio que puede suponer el establecimiento o ampliación de un espacio natural incluido en la Red Natura 2000, ha motivado a la jurisprudencia a determinar que la actuación de la Administración competente no puede realizarse de forma injustificada ni tendenciosa, por lo que debe motivar plenamente el ejercicio de su competencia a riesgo de poder estimar que su actuación sea considerada como arbitraria. A tal conclusión llega la STSJ de Castilla-La Mancha de 30 de julio de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 412/2015. Ponente PRENDES VALLE, ECLI: ES:TSJCLM:2018:2039), formulada en el controvertido caso del ATC proyectado en el municipio manchego de Villar de Cañas al que ya se ha hecho referencia en este trabajo, en la que se concluye la improcedencia de la actuación autonómica por la que se pretendía la ampliación de los límites de varios espacios protegidos incluidos en la Red Natura 2000, cuando lo que realmente se aprecia es la voluntad de perseguir la obstrucción del ejercicio de la competencia estatal amparándose en la apariencia de la necesidad de ampliación y conservación de los espacios naturales, por muy loable que pueda resultar tal propósito.

Por otra parte, y en abundamiento a lo anterior, autores como MARTÍNEZ RODRÍGUEZ¹¹⁹³ han expuesto los perjuicios que la mala praxis administrativa en la declaración de los diferentes espacios puede suponer para los terceros afectados. A juicio de esta autora, estos efectos perniciosos pueden derivar tanto de la excesiva tardanza en la aprobación de los instrumentos de ordenación y gestión que defina y aclare la situación de los particulares afectados, como de la enorme cantidad de limitaciones, restricciones y prohibiciones que se imponen sobre terrenos de propiedad privada y con derechos previamente consolidados, sin ningún tipo de justiprecio, compensación o indemnización. Ante esta situación ya son muchas las voces que llaman la atención sobre la profunda crisis en que se ven sumidas algunas regiones en las que gran parte de su suelo rural se declara protegido y, por ello, se condena a la falta de productividad y rentabilidad, obligando a su

¹¹⁹³ MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Pilar (2015).

abandono y propiciando una de las causas más estimables de los procesos de disminución de población y renta en amplias zonas territoriales.

La posible causa de indemnización derivada de la tardanza excesiva en aprobar los instrumentos de ordenación y/o gestión de los espacios naturales, ha sido afirmada expresamente por la STSJ de Galicia de 13 de diciembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 79/2016. Ponente DÍAZ CASALES, CENDOJ 15030330012017100587), al expresar la posibilidad para los afectados de fundamentar su pretensión indemnizatoria en el retraso en la aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión o instrumentos similares establecidos por la normativa vigente. Esta afirmación no obstante, a juicio de la propia Sala no supone la eliminación de la obligación del reclamante de acreditar la concurrencia de los requisitos exigibles para toda reclamación de responsabilidad administrativa conforme a lo dispuesto en la normativa vigente.

En segundo lugar, debemos analizar la posible inflación de limitaciones y exigencias establecidas sobre los terrenos de la Red, que puede venir provocada por un excesivo ímpetu en la acción de preservación ambiental, de tal modo que puede llegar a superar los límites de lo razonable. Para eliminar o, al menos, mitigar esta contingencia, se propone la adopción de criterios racionales en la gestión de los usos de los distintos espacios protegidos, asumiendo por parte de los poderes públicos el abono de la procedente indemnización en el caso de que las limitaciones a los usos alcancen nivel expropiatorio.

Esta responsabilidad administrativa deriva inexcusablemente del fundamento social y ambiental de las restricciones impuestas y son un criterio de justicia material reconocido por los Tribunales de Justicia, tanto españoles como europeos, y así se recoge en la propia normativa aplicable a la preservación de los espacios naturales, como es el caso del artículo 29.2 de la Ley 9/2001, de

21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza de Galicia¹¹⁹⁴, en el que se dispone que las limitaciones al uso de los bienes y recursos derivadas de la declaración de espacios naturales protegidos o de los instrumentos de ordenación previstos en la normativa vigente podrán dar lugar a indemnización cuando, de forma simultánea, incidan sobre derechos efectivamente incorporados al patrimonio del titular, afecten a usos o aprovechamientos legal y efectivamente ejercidos en el momento de imposición de la restricción, se produzca una lesión patrimonial efectiva, actual y cuantificable en términos monetarios y, finalmente, se trate de limitaciones singulares no susceptibles de distribución entre los afectados. Por su parte, la antes citada Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, se refiere igualmente a esta cuestión en su artículo 23, al recoger expresamente que serán indemnizables las limitaciones singulares de derechos reales que supongan una lesión efectiva para sus titulares, por afectar a facultades en ejercicio cuyo contenido esté permitido en suelo no urbanizable.

En este sentido, RODRÍGUEZ-PASSOLAS CANTAL¹¹⁹⁵ al analizar la STS de 24 de mayo de 2013 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 2134/2010. Ponente CALVO ROJAS, EDJ 2013/78470), afirma que la jurisprudencia requiere expresamente que las afecciones sobre los intereses de los titulares afectados por la declaración de un espacio natural protegido sean suficientemente acreditadas y, en todo caso, deben proceder de la propia declaración del espacio natural y no de otros instrumentos o normas anteriores, de tal modo que exista una verdadera relación de causa-efecto entre la formulación del nuevo espacio protegido y la limitación de derechos invocada por los interesados. No obstante, la evidencia práctica determina que se debe reconducir la tendencia actual de los regímenes de uso y gestión de estos espacios, tan prolíficamente creados en España, que llega en muchos casos a limitar y prohibir el uso de la

¹¹⁹⁴ Diario Oficial de Galicia de 4 de septiembre de 2001 (BOE núm. 230, de 25 de septiembre de 2001).

¹¹⁹⁵ RODRÍGUEZ-PASSOLAS CANTAL, José (2013).

propiedad privada¹¹⁹⁶, hasta el extremo de restringir la libertad de entrada y acceso de los propios dueños a sus fincas o, entre otros, limitar, reducir y controlar cualquier actividad industrial, empresarial, agrícola, ganadera, de ocio, sin que en muchos casos se justifique adecuadamente el fundamento de tales decisiones¹¹⁹⁷.

Bajo esta premisa, la citada REVUELTA PÉREZ¹¹⁹⁸ pone de manifiesto que la declaración y la posterior gestión de los espacios naturales incluidos en la Red Natura 2000 están resultando especialmente litigiosas. Como afirma esta autora, no son pocos los proyectos de envergadura que han sido anulados por incumplir los condicionantes impuestos para la aprobación de proyectos dentro del ámbito de los espacios de la Red, como puede apreciarse en la STS de 29 de enero de 2014 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 2940/2011. SUAY RINCÓN, EDJ 2014/4609), que confirma la anulación del Proyecto de Interés Regional Marina Isla de Valdecañas (Cáceres) por, entre otras razones, desclasificar terreno de una ZEPA clasificado como no urbanizable protegido. En su resolución, la Sala admite que los Proyectos de Interés Regional en Extremadura pueden afectar a suelo no urbanizable de especial protección, pero al mismo tiempo, destaca la exigencia de compatibilidad con la protección que las leyes de defensa del medio ambiente dispensen al suelo.

En opinión de LÓPEZ PÉREZ¹¹⁹⁹ en la ordenación del régimen de gestión de los espacios naturales se pueden plantear problemas concernientes a las actividades y usos presentes y futuros de los ámbitos afectados, que pueden desembocar en una proliferación de recursos de los propietarios afectados solicitando ser indemnizados. En nuestra tradición jurídica, este ámbito de la responsabilidad patrimonial de la administración está definido a través de las numerosas sentencias judiciales y estudios doctrinales, que vienen a distinguir entre limitaciones singulares (sujetas a indemnización) y límites generales (no indemnizables). Tales postulados son los que actualmente aplican los

¹¹⁹⁶ Cfr. GONZÁLEZ PORRAS, José Manuel (2006).

¹¹⁹⁷ Cfr. MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Pilar (2015).

¹¹⁹⁸ *Op. cit.* (2015, pág. 223).

¹¹⁹⁹ LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2018-c).

Tribunales cuando se enfrentan a solicitudes y reclamaciones de indemnización por inclusión de un espacio en la Red Natura 2000.

Sin embargo, añade dicho autor, no se puede dejar de advertir sobre la necesidad de que los planes de gestión de los espacios Red Natura 2000, que son los encargados de determinar el régimen de usos y actividades que se permiten en esta clase de espacios naturales (salvo que se encuentren, simultáneamente, bajo otro régimen de protección), regulen y definan de forma precisa y cuidadosa esta importante cuestión, para asegurar el éxito de la Red como instrumento de conservación de la biodiversidad más importante del mundo, pero cuya preservación no puede justificar toda limitación de derechos de los particulares afectados. En efecto, aun sin negar la premisa fundamental de preservar los valores ambientales que presentan los espacios incluidos en la Red Natura 2000, debe apreciarse igualmente la necesidad de no introducir en su regulación limitaciones abusivas y no ajustadas a la realidad del territorio, como de hecho reclama la propia normativa estatal en el ya analizado artículo 46.1.a) de la LPNYB.

Como afirma GARCÍA URETA¹²⁰⁰ incluso en los supuestos de espacios protegidos de alta consideración ambiental, como son los incluidos en la Red Natura 2000, debe realizarse una adecuada regulación de sus ámbitos de gestión, al existir elementos y sectores de la realidad que pueden ser de atención preferente en virtud de las circunstancias que concurran en cada momento concreto. Por lo tanto, es preciso adecuar la planificación de estos espacios a las exigencias tanto ambientales como sociales de cada periodo, tanto en lo que se refiere a su zonificación como a su régimen global de gestión, para lo que estima prioritaria la revisión periódica de los parámetros de la planificación vigente.

¹²⁰⁰ GARCÍA URETA, Agustín (2014-c, pág. 36).

VIII. OTRAS FIGURAS DE PROTECCIÓN DE ESPACIOS NATURALES.

La LPNYB, además de los elementos e instrumentos de protección ambiental ya analizados, enumera en su artículo 50 las que denomina como otras figuras de protección de espacios, entendiendo por tales las que tienen su reflejo en instrumentos de carácter internacional. De conformidad con esta consideración, el citado artículo en su punto primero define a estas otras figuras de calado internacional como las que protegen áreas y espacios naturales conforme a lo dispuesto en los Acuerdos y Convenios Internacionales en los que forme parte el Reino de España. Esta afirmación supone, a grandes rasgos, que la publicación del Convenio o Acuerdo Internacional por el que se declare la protección de un determinado espacio natural, conllevará los efectos formales de su declaración como tal (independientemente que hubiera sido previamente incluido en otra figura de protección ambiental) y su sometimiento al régimen jurídico derivado de su nueva consideración como espacio protegido internacionalmente, todo ello sin perjuicio de que la Administración General del Estado o, en su caso, la Comunidad Autónoma en la que se ubique el espacio natural protegido, viniera obligada a desarrollar instrumentos de protección adicionales en desarrollo de las previsiones del instrumento internacional ratificado por España.

El propio artículo 50.2 LPNYB dispone que, a efectos procedimentales, la declaración o inclusión de áreas protegidas por instrumentos internacionales deberá ser sometida a información pública y posteriormente publicada en el Boletín Oficial del Estado, junto con la información básica del régimen de protección asignado y un plano del perímetro abarcado por la misma. Con esta mención expresa la norma española equipara estos instrumentos internacionales con el resto de elementos de protección ambiental, al exigir la fase de información pública como trámite sustancial del proceso de protección ambiental de todo espacio susceptible de ser incluido en un ámbito de esta naturaleza.

Debemos entender que esta necesidad de establecer una fase de participación de los posibles afectados por una declaración de esta trascendencia, procede de la obligatoriedad de facilitar el acceso a la defensa de los particulares cuyos derechos e intereses legítimos pudieran verse afectados por una medida que se antoja de gran calado, principalmente por la más que probable restricción de los usos autorizables para los titulares de los terrenos afectados¹²⁰¹ que inevitablemente debe llevar añadida su inclusión en un terreno sometido a protección internacional¹²⁰².

Aparte de lo anterior, también es preciso hacer referencia a otra equiparación que la LPNYB realiza sobre estos instrumentos internacionales con respecto al resto de figuras de planeamiento ambiental que regula, que se refiere a la ya apuntada posible compatibilidad de ámbitos de protección que pudieran concurrir sobre los espacios naturales objeto de Convenio o Acuerdo Internacional. En efecto, el artículo 50.3 dispone:

“El régimen de protección de estas áreas será el establecido en los correspondientes convenios y acuerdos internacionales, sin perjuicio de la vigencia de regímenes de protección, ordenación y gestión específicos cuyo ámbito territorial coincida total o parcialmente con dichas áreas, siempre que se adecuen a lo previsto en dichos instrumentos internacionales”.

En el ámbito de esta posible coexistencia de distintos regímenes de protección aplicables sobre los diferentes espacios naturales protegidos internacionalmente y del mismo modo que sucede con los ámbitos incluidos dentro de la Red Natura 2000, la normativa española obliga a que los instrumentos previamente implementados sobre dicho territorio sean adaptados a las prevenciones y condicionantes incorporados a los instrumentos internacionales ratificados, para lo que, además de su propia redacción, el

¹²⁰¹ Entendemos que no solo los titulares de terrenos ubicados dentro de los límites de los espacios protegidos, sino también los que se encuentren en su área de influencia o zonas de protección adicional delimitadas por el propio instrumento ambiental.

¹²⁰² Por descontado, también debemos entender incluidos a los representantes de intereses colectivos de carácter ambiental, que normalmente se postularan de forma opuesta a los particulares que pudieran verse afectados por la delimitación internacional de un espacio protegido.

punto 4 del artículo 50 de la LPNYB dispone la necesidad de formular unas “directrices de conservación” por parte del Estado con la participación de las Comunidades Autónomas.

Estas directrices, formuladas en el marco del analizado Plan Estratégico de Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, deben ser aprobadas por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y se postulan como el marco general orientativo para la planificación y gestión de dichos espacios, incluyendo los criterios mínimos exigidos para la posterior elaboración (o adaptación como se ha indicado anteriormente) de los instrumentos de desarrollo a nivel regulatorio y de uso de las áreas sometidas a protección internacional.

El citado artículo 50 de la LPNYB contiene una relación no exhaustiva¹²⁰³ de los espacios naturales susceptibles de protección ambiental de carácter internacional, que incluye:

- a) Los humedales de Importancia Internacional, del Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.
- b) Los sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.
- c) Las áreas protegidas, del Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste (OSPAR). Este Convenio, que fue adoptado el 22 de septiembre de 1992 y ratificado por el Reino de España el 25 de enero de 1994, tiene como objetivo principal la adopción de las medidas necesarias para proteger y conservar los ecosistemas y la diversidad biológica de la zona marítima y, dentro de lo

¹²⁰³ Esta conclusión se extrae de la propia redacción del artículo 50.1 en su párrafo 1, que dispone: “Tendrán la consideración de áreas protegidas por instrumentos internacionales todos aquellos espacios naturales que sean formalmente designados de conformidad con lo dispuesto en los Convenios y Acuerdos internacionales de los que sea parte España y, en particular, los siguientes...”.

posible, la recuperación de las zonas marinas que hayan padecido efectos nocivos.

- d) Las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo.
- e) Los Geoparques¹²⁰⁴, declarados por la UNESCO.
- f) Las Reservas de la Biosfera, declaradas por la UNESCO¹²⁰⁵.
- g) Las Reservas biogenéticas del Consejo de Europa.

En el caso de las Reservas de la Biosfera, el artículo 68 de la LPNYB establece la denominada Red de Reservas de la Biosfera Españolas, descrita como un subconjunto definido y reconocible de la Red Mundial de estos espacios, como conjunto de unidades físicas sobre las que se proyecta el programa “Persona y Biosfera” (Programa MaB) de la UNESCO. El Tribunal Constitucional, por medio de la Sentencia 138/2013, de 6 de junio¹²⁰⁶, ha declarado válidas las funciones asignadas por el artículo 69.2 LPNYB al denominado Comité MaB

¹²⁰⁴ En el supuesto concreto de los denominados “Geoparques” la propia página web https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/espacios-protegidos-por-instrumentos-internacionales/en_ap_geoparques.aspx, del Ministerio para la Transición Ecológica dispone (último acceso, 25 de febrero de 2019): “Un Geoparque es un territorio que presenta un patrimonio geológico notable que es el eje fundamental de una estrategia de desarrollo territorial sostenible basada en la educación y el turismo. Por lo tanto, su declaración persigue tanto la conservación del patrimonio geológico como la promoción del desarrollo socioeconómico de la zona. Esta figura nació en Europa a principios de la década de los 90 del siglo pasado. La coordinación a nivel europeo se realiza a través de la Red de Geoparques Europeos, y a nivel internacional mediante la Red Mundial de Geoparques, asistida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Inicialmente se propuso que los Geoparques constituyesen un programa propio dentro de la UNESCO, pero esta idea fue rechazada por su Consejo Ejecutivo en su 161ª reunión. Por lo tanto, hasta que la UNESCO no formalice su apoyo a esta figura, aspecto que está siendo debatido en la actualidad, los Geoparques no tienen la consideración de ‘áreas protegidas por instrumentos internacionales’ según la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad”.

¹²⁰⁵ Cfr. DEL ÁLAMO GÓMEZ, Maribel (2004).

¹²⁰⁶ Recurso 2155/2008 (BOE núm. 157, de 2 de julio de 2013).

Español¹²⁰⁷, estimando que las evaluaciones realizadas por este órgano estatal en el proceso de reconocimiento de las Reservas de la Biosfera no son excluyentes de las realizadas por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Sobre la regulación de este tipo de espacios naturales, LAZCANO BROTONS¹²⁰⁸ pone el acento crítico en algunas cuestiones fundamentales, comenzando por la propia catalogación de las Reservas de la Biosfera como una clase uniforme de espacio natural protegido, lo que en principio obligaría clasificar el territorio afectado en su integridad como suelo rural o no urbanizable de especial protección. A juicio de este autor esta consideración debería exigirse de forma explícita únicamente para el caso de la zona núcleo de la reserva, aquella que encajaría perfectamente en el criterio estricto que la normativa urbanística reserva para el suelo rural o no urbanizable. Al contrario, la indefinición de la redacción de la LPNYB puede ser una fuente de conflictos en el ejercicio de la potestad de planeamiento, al fomentar la impugnación de planes urbanísticos por no clasificar como rurales terrenos enclavados en las zonas de protección y de transición de estos espacios naturales.

A su vez, esta extensión indeterminada de los límites de las Reservas de la Biosfera puede tener su reflejo en la imposición de sanciones administrativas o, incluso, penales por actuaciones irregulares cometidas en su ámbito territorial, debido a que la calificación del suelo como especialmente protegido puede determinar la consideración de las infracciones cometidas en sus tipos agravados, con el consiguiente agravamiento de la situación jurídica del infractor. El citado autor reitera en este caso su opinión favorable a que la normativa estatal determinara una diferenciación de la consideración urbanística de estos espacios naturales, de tal modo que no se equipararan las repercusiones derivadas de actuaciones irregulares realizadas en áreas que deberían ostentar una diferente consideración ambiental.

¹²⁰⁷ Órgano colegiado de carácter asesor y científico, adscrito al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

¹²⁰⁸ LAZCANO BROTONS, Íñigo (2007, págs. 363-365).

Como afirma GÓMEZ SAL¹²⁰⁹, el concepto y enfoque de Reserva de la Biosfera debe afianzar su papel como modelo alternativo, flexible y complementario para la gestión y ordenación del territorio, con un objetivo compartido de conservación de la naturaleza y la sostenibilidad de los usos humanos, bajo la fórmula del denominado “paisaje humanizado”. De este modo, la inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, como meta para ser alcanzada de forma específica por este tipo de espacio protegido internacional, reconocido por UNESCO, sitúa a las Reservas de la Biosfera ante el reto de incorporar nuevas funciones y asumir un mayor protagonismo en el contexto de cambio global.

En este sentido, DURÁ ALEMAÑ¹²¹⁰ expresa su opinión acerca de las denominadas Redes de Reservas de la Biosfera¹²¹¹, que aun sin disponer de medidas ejecutivas en su ámbito de actuación, estima que pueden ser un magnífico escenario para plantear estrategias de mediación en la resolución de los conflictos ambientales que pudieran surgir en el marco de estos lugares normalmente ya declarados como espacios naturales protegidos, así como para visibilizar las necesidades específicas de conservación que presenten y, de este modo, reforzar las medidas dirigidas a posibilitar su gestión sostenible por parte de todas las instituciones y entidades implicadas.

Para finalizar esta breve reseña a los espacios naturales regulados por instrumentos de protección ambiental, a modo de ejemplo de lo expuesto cabe hacer referencia a algunos de los últimos instrumentos internacionales de protección ambiental que han sido publicados y, por consiguiente, han comenzado a desplegar efectos sobre sus concretos ámbitos geográficos. De este modo, podemos citar los siguientes:

¹²⁰⁹ GÓMEZ SAL, Antonio (2018, págs. 79-81).

¹²¹⁰ DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier (2019-b).

¹²¹¹ A modo de ejemplo puede citarse el Decreto 10/2019, de 17 de enero, por el que se crea y regula el Comité de Coordinación de la Red de Reservas de la Biosfera de Galicia (Diario Oficial de Galicia núm. 35, de 19 de febrero de 2019).

- *Resolución de 1 de agosto de 2016, de Parques Nacionales, por la que se publica la aprobación por la UNESCO de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional (España y Portugal). BOE número 198, de 17 de agosto de 2016.*
- *Resolución de 16 de julio de 2015, de Parques Nacionales, por la que se publica la aprobación por la UNESCO de dos reservas de la biosfera españolas: Reserva de la Biosfera del Macizo de Anaga, Tenerife, y Reserva de la Biosfera Transfronteriza Meseta Ibérica (España y Portugal). BOE número 205, de 27 de agosto de 2015.*
- *Resolución de 17 de noviembre de 2014, de Parques Nacionales, por la que se publica la aprobación por la UNESCO de la ampliación de la Reserva de la Biosfera de Montseny, Cataluña, y la Reserva de la Biosfera de La Mancha Húmeda, en Castilla-La Mancha. BOE número 288, de 28 de noviembre de 2014.*
- *Resolución de 20 de noviembre de 2013, de Parques Nacionales, por la que se publica la aprobación por la UNESCO de tres reservas de la biosfera españolas: Reserva de la Biosfera de Las Mariñas Coruñesas y Terras de Mandeo, Galicia; Reserva de la Biosfera de Terres de l'Ebre, Cataluña; Reserva de la Biosfera del Real Sitio de San Ildefonso-El Espinar, Castilla y León, y la ampliación de la Reserva de la biosfera Ordesa-Viñamala, Aragón. BOE número 312, de 30 de diciembre de 2013.*
- *Resolución de 18 de abril de 2013, de Parques Nacionales, por la que se publica la declaración de dos nuevas reservas de la biosfera españolas: Reserva de la Biosfera de La Gomera (Canarias) y Reserva de la Biosfera Las Ubiñas-La Mesa (Asturias), y la modificación de la zonificación de otras dos reservas de la biosfera existentes: Reserva de la Biosfera de Sierra Nevada (Andalucía) y ampliación de la Reserva de la Biosfera de Doñana (Andalucía). BOE número 133, de 4 de junio de 2013.*
- *Resolución de 9 de junio de 2017, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de mayo de 2017, por el que se autoriza la inclusión en la Lista del Convenio de Ramsar, relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, del Marjal de Almenara, en la Comunitat Valenciana. BOE número 149, de 23 de junio de 2017.*
- *Resolución de 13 de diciembre de 2017, de Parques Nacionales, por la que se publica la aprobación por la UNESCO de la ampliación de la Reserva de la Biosfera Marismas del Odiel, Andalucía. BOE número 310, de 22 de diciembre de 2017.*

IX. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL REGULADOS POR LA NORMATIVA SECTORIAL.

Para concluir esta aproximación a los instrumentos de planificación y ordenación ambiental, es preciso realizar una aproximación a los instrumentos de ordenación que se introducen a través de la normativa sectorial relativa a los diferentes ámbitos objeto de protección ambiental. A algunos de estos instrumentos de ordenación ya se ha hecho referencia al principio del presente capítulo, al apuntar la reseña que hace el artículo 14 LPNYB a los planes sectoriales que, en virtud de sus competencias, debe elaborar el Estado con la participación de las Comunidades Autónomas y los sectores implicados con el declarado fin de “...integrar sus objetivos y acciones en las políticas sectoriales”.

Estos instrumentos de planificación, que la citada norma estatal somete expresamente a los procedimientos de evaluación ambiental correspondientes, vienen a ser regulados en las distintas normas sectoriales formuladas sobre cada materia y, con carácter general, presentan un ámbito de desarrollo por parte de las distintas Comunidades Autónomas en aplicación de su concreto nivel competencial estatutariamente reconocido.

A modo de ejemplo de lo expuesto cabe citar al denominado Plan Forestal Español, regulado en el artículo 30 de la LM y que se configura como el instrumento de planificación a largo plazo de la política forestal española, que debe desarrollar la Estrategia Forestal Española¹²¹². Actualmente se encuentra vigente el documento aprobado por el Consejo de Ministros por acuerdo de 5 de julio de 2002, y su formulación pretende estructurar las acciones necesarias para el desarrollo de una política forestal española basada en los principios de desarrollo sostenible, multifuncionalidad de los montes, contribución a la

¹²¹² Elaborado por el Ministerio correspondiente, se define como documento de referencia para establecer la política forestal española, conteniendo el diagnóstico de la situación de los montes y del sector forestal español, las previsiones de futuro, de conformidad con sus propias necesidades y con los compromisos internacionales contraídos por España y las directrices que permitan articular la política forestal española (artículo 13 LM).

cohesión territorial y ecológica y la participación pública y social en la formulación de políticas, estrategias y programas, proponiendo la corresponsabilidad de la sociedad en la conservación y la gestión de los montes¹²¹³.

Aparte de este instrumento de planificación estatal, dentro del mismo ámbito forestal el artículo 31 de la LM regula los denominados Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF), cuya elaboración y aprobación corresponde a las Comunidades Autónomas¹²¹⁴. Estos instrumentos de ordenación forestal presentan una naturaleza doble, puesto que el propio punto primero del citado artículo los califica expresamente como herramientas de ordenación territorial. De conformidad con esta consideración territorial, los PORF deben establecerse sobre las áreas que las propias autoridades autonómicas competentes hayan declarado previamente como superficie de monte, debiendo realizar sobre las mismas un proceso de zonificación por usos y vocación del territorio, que defina entre otras consideraciones sus objetivos, compatibilidades y prioridades, junto con la planificación de las acciones necesarias para el cumplimiento de dichos objetivos e incorporando las previsiones de repoblación, restauración hidrológico-forestal, prevención y extinción de incendios, prevención y lucha contra plagas, regulación de usos recreativos y ordenación de montes, incluyendo, cuando proceda, la ordenación cinegética, piscícola y micológica.

A su vez, estos instrumentos deben incorporar las directrices para la ordenación y aprovechamiento de los montes, garantizando que no se ponga en peligro la persistencia de los ecosistemas y se mantenga la capacidad productiva de los montes. Como afirma ENA,¹²¹⁵ con esta configuración la planificación y la gestión forestal se conecta con la ordenación territorial, asumiendo unos contenidos mínimos que deben vincular al resto de los

¹²¹³ https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/planificacion-forestal/politica-forestal-en-espana/pfe_plan_forestal_esp.aspx (último acceso, 12 de enero de 2019).

¹²¹⁴ PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso (2005).

¹²¹⁵ ENA, Miguel Ángel (2009, pág. 16).

instrumentos cuyos efectos concurren sobre un mismo territorio, debido al carácter sectorial y específico de sus postulados.

A juicio de KARRERA EGIALDE con esta doble composición de estos instrumentos se cumple la exigencia que la propia LM contiene en su exposición de motivos, de avanzar hacia la gestión forestal sostenible como traducción ambiental del uso racional de los recursos naturales y que requiere tanto la planificación como la ordenación de los montes, atribuyendo a sus propietarios la responsabilidad de su gestión sostenible a través de instrumentos específicos como son los proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos, planes técnicos u otras figuras equivalentes¹²¹⁶.

Para conseguir la plena integración de su función planificadora, estos instrumentos deben adaptarse a las previsiones contenidas en los PORN o figuras de ordenación equivalentes que se hayan aprobado sobre su ámbito de aplicación, pudiendo, a su vez, formar parte de los mismos si el órgano forestal competente hubiera informado favorablemente esta consideración (artículo 31.8 LM). Su régimen concreto y específico de formulación y aprobación se recoge en las normas autonómicas dictadas en desarrollo de la legislación estatal, como puede apreciarse en la regulación contenida en los artículos 60 y siguientes de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, en la que se regulan los denominados Proyectos de Ordenación de Montes o en la reciente Orden ARP/122/2017, de 13 de junio¹²¹⁷, por la que se regulan los instrumentos de ordenación forestal en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en la que se regulan distintos tipos de Instrumentos de Ordenación Forestal (IOF).

En segundo lugar, podemos incluir en este apartado al ya citado anteriormente Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad (2014-2020)¹²¹⁸. Este instrumento

¹²¹⁶ KARRERA EGIALDE, Mikel Mari (2014, pág. 1799).

¹²¹⁷ Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 7393, de 19 de junio de 2017.

¹²¹⁸ BOE núm. 147, de 18 de junio de 2014.

tiene como objetivo establecer las bases para la implantación progresiva de un modelo que garantice la puesta en valor de la biodiversidad española para el turismo de naturaleza, como fuente de ingresos y generación de empleo, al tiempo que se asegure su adecuada conservación y gestión conforme a un enfoque planificado, coherente y realista. Para este fin, se plantea como prioritario centrar el foco de atracción en los espacios protegidos, con especial énfasis en la Red Natura 2000, estableciendo un sistema ligado a la gestión de estos espacios que diferencie y fomente a las empresas que desarrollen actividades sostenibles de turismo de naturaleza en estos lugares.

También podemos hacer referencia a los planes estatales y autonómicos que la vigente Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados¹²¹⁹ regula en su artículo 14. En concreto, esta norma atribuye al Ministerio competente en materia de Medio Ambiente, previa consulta a las Comunidades Autónomas, a las Entidades Locales, a otros Ministerios afectados y, cuando proceda, en colaboración con otros Estados miembros, la elaboración del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos, en el que se debe contener la estrategia general de la política de residuos, las orientaciones y la estructura a la que deberán ajustarse los planes autonómicos, así como los objetivos mínimos a cumplir de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación. La determinación de dichos objetivos será coherente con la estrategia de reducción de gases de efecto invernadero y los compromisos internacionales asumidos en materia de cambio climático.

Entre las medidas que el Anexo V de la citada norma requiere que se incluyan en estos instrumentos de planificación, pueden destacarse por su especial relación con la ordenación territorial, la identificación de los lugares históricamente contaminados por eliminación de residuos y la formulación de las medidas para su rehabilitación; así como la evaluación e información de la ubicación, emplazamiento y capacidad de las futuras instalaciones de

¹²¹⁹ BOE número 181, de 29 de julio de 2011.

tratamiento y eliminación de residuos o las principales instalaciones de valorización.

En esta misma norma estatal se contiene la regulación sobre suelos contaminados, concretamente en sus artículos 33 y siguientes, cuya declaración corresponde a las Comunidades Autónomas en función de los criterios y estándares formulados por el Gobierno de la Nación para cada tipo de suelo. Los suelos declarados como contaminados deberán formar parte de los correspondientes inventarios autonómicos que, a su vez, deberán consolidar su información de forma anual en un inventario realizado por el Ministerio competente a nivel estatal. La declaración de un terreno como suelo contaminado persigue el objetivo de evitar que se continúe con la realización de las actividades sobre el mismo que produzcan la contaminación apreciada y, en la medida de lo posible, proceder a su descontaminación y recuperación. La declaración de un suelo como contaminado puede comportar la suspensión de la ejecutividad de los derechos de edificación y otros aprovechamientos del suelo en el caso de resultar incompatibles con las medidas de limpieza y recuperación del terreno que se establezcan, hasta que éstas se lleven a cabo o se declare el suelo como no contaminado (art. 34.4).

También con incidencia en el ámbito de nuestro estudio se encuentran los instrumentos de planificación regulados en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera¹²²⁰. En este caso, sus artículos 16 y siguientes atribuyen al Estado, a las Comunidades Autónomas e incluso a las Entidades Locales la capacidad de elaborar planes y programas de protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica (lo que supone una importante novedad, ya que otras normas como la analizada anteriormente limitan su actuación en la elaboración de programas)¹²²¹. La propia norma estatal atribuye a estos instrumentos de planificación ambiental la condición de elementos

¹²²⁰ BOE núm. 275, de 16 de noviembre de 2007.

¹²²¹ *Vid.* FACCIOLO, Carlotta (2018).

vinculantes para la ordenación territorial y urbanística, al señalar expresamente su artículo 16.6:

“Los planes y programas regulados en este artículo serán determinantes para los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico y de ordenación del territorio. Si tales instrumentos contradicen o no acogen el contenido de los planes y programas regulados en este artículo, esta decisión deberá motivarse y hacerse pública. Asimismo, estos planes y programas podrán incluir prescripciones de obligado cumplimiento para los ciudadanos. Para ello, dichos planes y programas deberán ser objeto de publicación”.

Esta previsión legal es desarrollada por el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero¹²²², relativo a la mejora de la calidad del aire, en cuyo Capítulo IV se regulan los “planes de calidad del aire” a formular por las comunidades autónomas para zonas o aglomeraciones en que se superen los valores límite, objetivos o el margen de tolerancia de emisiones de alguna o algunas sustancias, con el fin último de alcanzar los valores límite u objetivos marcados por la legislación vigente. Además, se hace especial distinción en los denominados “planes de acción a corto plazo”, cuando se prevé que se superen los valores umbrales definidos en el Anexo I del propio texto reglamentario. A juicio de SOTELO PÉREZ, SOTELO PÉREZ, y SOTELO NAVALPOTRO¹²²³ estos instrumentos presentan una notable importancia en el objetivo de alcanzar los niveles exigidos de calidad del aire y evitar disfunciones ambientales mediante la anticipación ante posibles situaciones de riesgo.

Incluso, se pueden citar en este apartado de planificación sectorial las denominadas “Zonas de Interés para la Defensa Nacional” (ZIDN), reguladas en la Ley 8/1975, de 12 de marzo¹²²⁴, definidas en su artículo 2 como las extensiones de terreno, mar o espacio aéreo que así se declaren en atención a que constituyan, o puedan constituir, una base permanente a un apoyo eficaz de las acciones ofensivas o defensivas necesarias para tal fin. La conexión que

¹²²² BOE núm. 25, de 29 de enero de 2011.

¹²²³ SOTELO PÉREZ, María; SOTELO PÉREZ, Ignacio y SOTELO NAVALPOTRO, José Antonio (2017).

¹²²⁴ BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1975.

estas ZIDN presentan con la planificación territorial deriva de la atribución legal de su responsabilidad y vigilancia a las autoridades militares jurisdiccionales de los Ejércitos de Tierra, Mar o Aire a cuya iniciativa se deba la declaración, las cuales serán las únicas competentes para realizar el despacho y tramitación de solicitudes y otorgamiento de autorizaciones referentes a la observancia y cumplimiento de cualquier clase de prohibiciones, limitaciones o condiciones impuestas en ellas.

En concreto, en la declaración de la ZIDN correspondiente a las propiedades denominadas «Base y Campo de Maniobras y Tiro de Cerro Muriano» y «Polvorín del Vacar», ubicadas en la provincia de Córdoba¹²²⁵, se somete a la autorización previa del Ministerio de Defensa cualquier obra de edificación o construcción, promovida por entidades públicas o privadas, así como la cesión por cualquier título de los aprovechamientos agrícolas, pecuarios o cinegéticos de los territorios afectados (art. 2.c).

En lo que respecta a la planificación sectorial de ámbito autonómico, podemos hacer referencia a modo de ejemplo, en primer lugar, al Acuerdo de 5 de junio de 2018, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía¹²²⁶, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030. Como indica su propia exposición de motivos, este documento constituye el instrumento de orientación estratégica para alcanzar la sostenibilidad ambiental, económica y social de las políticas de la Comunidad Autónoma y para la contribución de Andalucía a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas recogidos en la Agenda 2030.

Esta orientación estratégica se define mediante la formulación de líneas de actuación que, a su vez, se desglosan en medidas estructuradas en áreas que se han considerado prioritarias para avanzar en el camino de la sostenibilidad. Por este motivo, el documento no se limita a las temáticas tradicionalmente ambientales e incorpora referencias a áreas estratégicas como la educación, la

¹²²⁵ Real Decreto 240/2018, de 27 de abril (BOE núm. 131, de 30 de mayo de 2018).

¹²²⁶ BOJA núm. 119, de 21 de junio de 2018.

cohesión social, la salud, el empleo o la innovación, entre otras. No obstante, entre las estrictamente ambientales, podemos destacar las relativas a los recursos naturales, la calidad ambiental, la energía, el cambio climático, la movilidad, el empleo verde, la producción y el consumo sostenibles y el desarrollo rural.

Además del instrumento anterior, también podemos destacar la regulación contenida en la Ley 7/2010, de 14 de julio, para la Dehesa¹²²⁷ de Andalucía¹²²⁸. En dicha norma, se establece que el Plan Director de las Dehesas de Andalucía será el instrumento de planificación general para las dehesas situadas en esta Comunidad Autónoma, teniendo una vigencia de veinte años y revisiones, como mínimo, quinquenales y que, a efectos formales, tendrá la consideración de plan con incidencia en la ordenación del territorio de los previstos en el Capítulo III del Título I de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En ejecución de esta previsión normativa, por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía se aprobó el Decreto 172/2017, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de las Dehesas de Andalucía, se crea su Comité de Seguimiento y se modifica el Decreto 57/2011, de 15 de marzo, por el que se regula la Comisión Andaluza para la Dehesa y el Decreto 530/2004, de 16 de noviembre, por el que se regula la composición, las funciones y el régimen de funcionamiento del Consejo Andaluz de Biodiversidad¹²²⁹. En este instrumento de planeamiento se establece expresamente que la superficie de dehesa andaluza que forme parte integrante de algún espacio natural protegido

¹²²⁷ En su artículo 2 se define este concepto como aquella explotación constituida en su mayor parte por formación adehesada, sometida a un sistema de uso y gestión de la tierra basado principalmente en la ganadería extensiva que aprovecha los pastos, frutos y ramones, así como otros usos forestales, cinegéticos o agrícolas. Este concepto normativo de dehesa se completa con la definición de formación adehesada, como una superficie forestal ocupada por un estrato arbolado, con una fracción de cabida cubierta (superficie de suelo cubierta por la proyección de la copa de los árboles) comprendida entre el 5,00 % y el 75,00 %, compuesto principalmente por encinas, alcornoques, quejigos o acebuches, y ocasionalmente por otro arbolado, que permita el desarrollo de un estrato esencialmente herbáceo (pasto), para aprovechamiento del ganado o de las especies cinegéticas.

¹²²⁸ BOJA núm. 144, de 23 de julio de 2010.

¹²²⁹ BOJA núm. 207, de 27 de octubre de 2017.

por algún régimen específico (PORN, PRUG o instrumento de gestión de la Red Natura 2000) gozará de la protección suplementaria determinada por este nivel superior; en tanto que el resto de zonas adhesionadas serán reguladas conforme al tratamiento que les confiere la Ley de Montes a los terrenos de condición mixta “agrosilvopastoral”, por lo que en el caso particular de las dehesas les será de aplicación esta normativa en lo relativo a sus características y aprovechamientos forestales, y también la normativa que les corresponda por sus características agropecuarias.

Además del ejemplo anterior, podemos hacer referencia a los denominados Planes Andaluces de Caza y de Pesca Continental, aprobados por el Consejo de Gobierno de esta Comunidad Autónoma contando con la participación de las principales asociaciones o entidades representativas de los intereses sociales, económicos y profesionales afectados o dedicados a la defensa del medio ambiente, la caza, la pesca y los recursos naturales y que constituyen el instrumento de diagnóstico y gestión de las actividades de caza y pesca continental, a fin de mantener información completa de las poblaciones, capturas y evolución genética de las especies autorizadas, así como de diseñar hábitats homogéneos para su gestión, y en los que se incluirán expresamente previsiones sobre su incidencia en la actividad económica y su repercusión en la conservación de la naturaleza (artículo 36.1 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y la Fauna Silvestres)¹²³⁰.

Esta norma andaluza establece¹²³¹, además, la definición de los denominados como “terrenos cinegéticos”, tipo de suelos en los que únicamente se encuentra autorizada la práctica de la caza en Andalucía y que se dividen en reservas andaluzas de caza (zonas de aprovechamiento cinegético declaradas como tales por ley con el fin de promover y conservar hábitats favorables para el desarrollo de poblaciones cinegéticas de calidad), los cotos de caza en sus distintas modalidades (superficie continua de terreno susceptible de aprovechamiento cinegético declarada como tal por la Consejería competente

¹²³⁰ BOJA núm. 218, de 12 de noviembre de 2003.

¹²³¹ Arts. 43 y ss.

en materia de medio ambiente a instancia del propietario o de quien ostente los derechos cinegéticos sobre el terreno) y las zonas de caza controlada (aquellas que se constituyan, con carácter temporal, por Orden del titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente, sobre terrenos no declarados reservas andaluzas de caza o cotos de caza, en los que se considere conveniente establecer, por razones de protección, conservación y fomento de la riqueza cinegética un plan técnico de caza, que será elaborado por la citada Consejería). También se regulan los denominados cotos y refugios de pesca, como lugares declarados específicamente para esta práctica en aguas continentales¹²³².

Atendiendo a otras Comunidades Autónomas, en Castilla-La Mancha podemos hacer referencia a los denominados Planes de Conservación para los Hábitats o Elementos Geológicos y Geomorfológicos de Protección Especial, que deben incluir las medidas precisas para la conservación o restauración de los elementos de este tipo incluidos en el Catálogo de Hábitats y Elementos Geomorfológicos de Protección Especial, al que se ha hecho referencia anteriormente y conforme a la regulación contenida en los artículos 91 y siguientes de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza. En esta misma norma también se regulan los Planes de Conservación de Especies Amenazadas¹²³³, que pueden definirse como un compendio de instrumentos de planificación relativos a la protección de las especies de fauna en riesgo de desaparición de sus entornos y hábitats naturales. Entre sus objetivos se encuentran la zonificación del territorio precisa para la realización de las actuaciones, la determinación de las áreas críticas para su conservación, si las hubiere, o, en su caso, los criterios para su posterior delimitación por la Consejería competente. Además de lo anterior, deberán incorporar la normativa y limitaciones generales y específicas para los usos, aprovechamientos y

¹²³² La Consejería competente en materia de medio ambiente podrá constituir refugios de pesca en cualquier curso o masa de agua por razones justificadas de carácter biológico o ecológico en interés de la conservación de ciertas especies o razones de incompatibilidad con otros usos públicos. En los refugios de pesca queda prohibida la pesca con carácter permanente. La Consejería podrá autorizar excepcionalmente la captura o reducción selectiva de poblaciones cuando existan razones justificadas de orden biológico o ecológico (artículo 59).

¹²³³ Arts. 86 y ss.

actividades que deban ser de aplicación y los sistemas previstos para el control y seguimiento de las poblaciones en riesgo. Con similar objetivo, la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza de Galicia, regula en sus artículos 48 y siguientes los planes de recuperación, protección, conservación y manejo de especies de flora y fauna en situación de riesgo. En igual sentido podemos citar la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial de la Región de Murcia o la Ley Foral Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats.

Por su parte, la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, regula en sus artículos 24 y siguientes los denominados instrumentos de planificación sectorial con incidencia territorial, entre los que se incluyen los planes y programas de desarrollo rural y los instrumentos de planificación hidrológica y de infraestructuras. Por su singularidad podemos citar igualmente la Ley 14/2016, de 7 de noviembre, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Región de Murcia, que regula en sus artículos 8 y siguientes el Catálogo de Árboles Monumentales y Singulares de la Región de Murcia, en el que se inscriben inicialmente los ejemplares y conjuntos arbóreos que se relacionan en la propia norma. En el caso de conjuntos arbóreos, se delimita geográficamente su ubicación, la especie o especies arbóreas o arbustivas principales presentes, número de ejemplares y nombre de la formación¹²³⁴. También podemos citar a lo dispuesto en la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, que incluye dentro

¹²³⁴ Sobre la base de este Catálogo de Árboles Monumentales y Singulares, el artículo 10 de la Ley establece el régimen de prohibiciones asociado a las especies incluidas en el mismo, determinando expresamente: “Queda prohibido con carácter general dañar, mutilar, deteriorar, arrancar o dar muerte de los árboles protegidos, así como modificar física o químicamente el entorno de modo que se produzcan daños a los ejemplares. Igualmente, queda prohibida la recolección masiva de sus ramas, hojas, frutos o semillas, y la instalación de plataformas, objetos o carteles que puedan dañar significativamente su tronco, ramaje o raíces. También queda prohibida la instalación, en el mismo árbol o en su entorno de protección, de cualquier objeto, estructura o construcción que pueda dificultar o impedir la visión del ejemplar o conjunto protegido sin motivo estrictamente justificado. Queda igualmente prohibido el arranque, trasplante y la tenencia de ejemplares arrancados, el comercio y todo tipo de transacción con ellos. Se excluye de este apartado la venta o transacción ligada a la transferencia de la propiedad del terreno, en tanto el ejemplar permanezca en el futuro en su misma ubicación”.

de las áreas de protección especial, aparte de las reconocidas por la normativa general sobre planificación ambiental, a las zonas húmedas y a las cuevas, simas y demás cavidades subterráneas sitas en el territorio de la Comunidad Valenciana.

Finalmente, por su relación con el medio marino podemos citar al denominado Plan Regional de Ordenación de la Acuicultura de Canarias, regulado por la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias, y que se define como el instrumento de ordenación de la actividad acuícola. Su finalidad es la de contribuir al crecimiento sostenible de la acuicultura a medio y largo plazo, compatibilizando su desarrollo con la protección de los recursos naturales marinos, sus ecosistemas y los demás usos del litoral, propiciando una ordenación integrada de los usos y las actividades con incidencia en el medio marino. En su redacción actual¹²³⁵, se determina que su incidencia territorial se limita en el ámbito terrestre a la localización de infraestructuras de apoyo necesarias para el correcto desarrollo de la actividad, ubicadas en zonas portuarias y polígonos industriales. De este modo, su incidencia fuera del medio marino se limitará, en todo caso, a suelos aptos para el desarrollo de esta actividad conforme a lo dispuesto por los diferentes instrumentos de planeamiento aplicables sobre las zonas colindantes.

X. CONSIDERACIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA.

De todo lo expuesto en este capítulo en relación con los diferentes tipos y procesos de planificación ambiental existentes en España, podemos sintetizar las siguientes consideraciones:

¹²³⁵ Decreto 102/2018, de 9 de julio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Regional de Ordenación de la Acuicultura de Canarias (Boletín Oficial de Canarias núm. 146, de 30 de julio de 2018).

- En primer lugar, como parece de todo punto evidente, puede afirmarse que tanto la normativa internacional como la española sobre la materia, tienen por objeto la protección y salvaguarda de los ámbitos territoriales que presentan unos valores muy destacados y que, de forma generalizada, se entiende procedente el establecimiento sobre los mismos de un régimen especial de conservación, mantenimiento y regeneración en sus condiciones naturales. Esta realidad determina que los valores identificados sobre el terreno deban estimarse de una entidad tal que, de forma indubitada, se considere destacable su singularidad sobre el resto del territorio (incluidos otros ámbitos igualmente protegidos, pero no considerados dentro de las categorías de espacios naturales descritos por la normativa aplicable). A partir de esta premisa, serán las especiales características y las condiciones concretas de cada ámbito, las que determinen su concreta calificación jurídica, lo que indudablemente repercutirá también sobre su régimen jurídico aplicable.

- Consecuencia de lo anterior es la innegable vocación proteccionista y de preservación que debe inspirar todo proceso de planificación ambiental, debido a que el objeto fundamental de la singularidad del régimen de los diferentes espacios naturales protegidos es el del mantenimiento de sus valores inherentes, lo que requiere la preterición de todo acto, uso o afección que, realizado en su ámbito o entorno, pudiera alterar sus especiales condiciones físicas y otros aspectos esenciales de su configuración. Esta vinculación a la preservación de los distintos instrumentos de planificación ambiental y/o sectorial formulados sobre los espacios protegidos determina que, inevitablemente, la configuración de su régimen de usos deba contener un especial contenido restrictivo, evitando toda actuación que aunque formalmente fuera autorizable en suelos rurales, pudiera por el contrario alterar la naturaleza y sustrato fundamental de los elementos físicos del territorio.

- No obstante lo anterior, como se ha analizado convenientemente, de forma progresiva se han ido introduciendo propuestas que parten de la necesidad de compatibilizar la protección especial de estos territorios igualmente especiales,

con el establecimiento de un régimen de usos que permita que los pobladores del entorno puedan disponer de los recursos de los espacios protegidos de forma racional, de tal modo que su declaración administrativa pueda apreciarse como una oportunidad de desarrollo sostenible del territorio manteniendo sus valores ambientales y no, como de hecho ha sucedido en muchas ocasiones, como una especie de “condena” para los territorios afectados, sometidos en muchos supuestos a los problemas endémicos del mundo rural español como son la despoblación, dispersión geográfica, envejecimiento progresivo de sus habitantes, etc.

Para evitar estas situaciones no deseadas, cada vez son más las voces que propugnan que la correcta formulación de los instrumentos de planificación ambiental debe contener un régimen de usos adecuado a las características del espacio, pero también de su entorno, definiendo los parámetros conforme a los que se pueda arbitrar la explotación de los recursos de los entornos protegidos, sobre todo en los casos de los que no se consideran agotables, generadores de perjuicios o de impactos no regenerables (usos turísticos, medicinales, docentes y otros similares).

- Esta exigencia de compatibilización de la protección ambiental con el fomento del desarrollo sostenible de los entornos de los espacios naturales protegidos puede apreciarse desde un punto de vista alternativo pero, a su vez, compatible con lo expuesto anteriormente, por el que debe interiorizarse por todos los actores implicados en la protección ambiental que la existencia de diferentes niveles de protección debe conllevar en la práctica la aplicación de distintos niveles de intensidad en las medidas de protección establecidas, conforme a un lógico y coherente sistema de graduación.

De este modo, es evidente que en los niveles más altos de de protección de espacios naturales, como son los Parques Nacionales, se impondrán los mayores ámbitos de restricción de usos y actividades autorizables, tanto en su ámbito superficial como en sus entornos afectados. Por el contrario, parece lógico suponer que la protección de los espacios naturales mediante otros tipos

legales de menor entidad debe conllevar un régimen de limitación menos restrictivo, aunque siempre con la premisa fundamental de su preservación como entorno natural y el mantenimiento de los valores por los que mereció la correspondiente declaración administrativa. Esta menor rigurosidad, a efectos prácticos, por lo general no se apreciará de forma efectiva en los ámbitos superficiales de mayor valor ambiental de los espacios naturales, en los que la preservación de su entidad material será prioritaria sobre los aspectos socioeconómicos que pudieran estimarse como alternativos. Sin embargo, debemos entender que esta mayor laxitud en cuanto a las restricciones se podrá apreciar en los ámbitos de los propios enclaves que presenten una mayor aptitud para albergar usos y actividades complementarias a las estrictamente preservadoras y, por otra parte, en la menor restricción de las actuaciones autorizables en sus contornos.

- En directa relación con lo anterior, se extrae la necesidad de exigir a los poderes públicos responsables de las declaraciones de espacios naturales protegidos la justificación debida y sobrada de las decisiones adoptadas al respecto, no solo por la propia exigencia legal de la acreditación de los valores identificados en los ámbitos territoriales delimitados sino, principalmente, debido a que la protección que una declaración de estas características otorga sobre los terrenos afectados un régimen de preservación que lo hace incompatible con muchas de las expectativas de uso y disfrute de sus titulares. Como también se ha apuntado, la posible reparación de los perjuicios patrimoniales sufridos por los titulares de los terrenos incluidos en espacios naturales no siempre opera de forma satisfactoria, debido a que las condiciones exigidas legalmente para su acreditación en muchos casos no son alcanzables para los afectados.

Por todo ello, desde el punto de vista de los derechos e intereses de los terceros afectados, entiendo que las declaraciones administrativas por las que se incorporen nuevos espacios naturales protegidos deben contener, por un lado, la debida justificación de su necesidad y procedencia ambiental, de tal

modo que la generación de nuevos espacios ambientalmente protegidos no venga presidida por un afán excesivamente preservacionista del territorio, que pudiera derivar en perjuicios no deseados para las zonas afectadas. Esta realidad puede venir provocada tanto por una ampliación desmedida de los espacios naturales protegidos, como por una inflación inadecuada de las restricciones establecidas sobre los mismos. En ambos casos la no adecuación de las medidas adoptadas a la realidad del entorno puede derivar en fenómenos tan poco deseables como la despoblación de amplias zonas del territorio nacional, con los demostrables perjuicios que ello conlleva incluso para los propios espacios protegidos. Por lo tanto, debemos apelar de nuevo al principio de la sostenibilidad como piedra angular de los procesos de protección ambiental, de tal modo que se tienda a una efectiva compatibilidad de la preservación de los valores ambientales con el establecimiento de cauces de desarrollo socioeconómico de las zonas en las que se localicen los espacios naturales protegidos.

De forma evidente, será la adecuada ponderación de los intereses concurrentes los que deban determinar el régimen de protección debido en cada tipo de espacio natural y, en consecuencia, el espectro de usos autorizables en su ámbito, lo que conlleva que el régimen de protección no puede ser uniforme, como tampoco son los diferentes tipos de espacios protegidos establecidos por la normativa vigente. En definitiva, es preciso articular de forma eficiente el principio de desarrollo sostenible, deseable en general en todos los ámbitos de la ordenación territorial y el urbanismo, pero muy especialmente en los procesos de declaración y gestión de los espacios naturales protegidos, para evitar que los territorios en los que se ubiquen se transformen en áreas sometidas a un inevitable proceso de despoblación. Como afirman los expertos sobre la materia, tanto es indeseable un espacio natural sometido a una presión demográfica y de uso no adecuada, como el que se encuentre aislado de la presencia humana, debido a que su interacción es una condición precisa en muchos casos para un correcto mantenimiento de los entornos naturales. Además, implementando medidas de esta naturaleza se pueden conseguir otros objetivos que también deben redundar en beneficio de

la protección de estos espacios, como es la propia erradicación del sentimiento de animadversión que la posibilidad de instaurar nuevas áreas protegidas genera en las poblaciones cercanas, al no apreciar en su declaración una medida de agresión frente a las posibilidades de desarrollo de la zona sino, al contrario, una decisión administrativa generadora de nuevas vías posibilidades de actividad en la región, siempre bajo el prisma de un desarrollo sostenible y adecuado a los recursos disponibles en el entorno.

Por otro lado, se debe establecer un sistema de justa compensación a los titulares afectados por la declaración de nuevos espacios protegidos, incluyendo dentro de las mismas la precisa y coherente incorporación de los usos autorizables en el nuevo espacio natural. En los casos en los que esta atribución no fuera posible, debe operar el sistema de la expropiación de forma ordinaria, debido a que es el interés general ambiental prevalente el que motiva el establecimiento de un régimen muy riguroso sobre el territorio.

- Sobre los procesos de planificación ambiental cabe afirmar, en primer lugar, la exigencia a los distintos poderes públicos competentes para que impulsen su proceso de culminación, al menos en lo que se refiere a los espacios naturales más destacados desde un punto de vista ambiental, de tal modo que sus determinaciones preferentes sobre el resto de instrumentos de planificación sean objeto de puntual reconocimiento y asimilación por éstos. Con ello se aceleraría el proceso de adaptación de los distintos elementos de planificación a la realidad derivada del reconocimiento de los espacios naturales existentes en su ámbito de actuación, evitando o reduciendo las posibles contradicciones existentes en la identificación de estas superficies ambientalmente destacables o en su régimen singular de preservación.

- A su vez, debe destacarse igualmente la necesidad de la continua actualización de estos instrumentos de planificación ambiental, con la finalidad de adaptar su formulación a las necesidades del entorno en cada momento temporal concreto, lo que supone replantear las medidas incluidas en su

régimen de preservación y gestión. Con ello se podrán introducir, con la adecuada periodicidad, las alteraciones funcionales que demanden el estado de conservación y la disponibilidad de los recursos del entorno, incluyendo las actuaciones que exijan tanto la normativa como los instrumentos sectoriales aplicables sobre los espacios naturales protegidos.

En este caso, además, sería conveniente la aclaración de algunos términos ambientales relacionados con la vigencia y aplicación de los instrumentos de planificación, sobre todo en los supuestos en los que los diferentes regímenes de protección se solapan sobre un mismo territorio. En estos casos, aunque la consideración del principio de precaución determina expresamente que se aplica el instrumento o normativa que determine un mayor grado de protección sobre el terreno, la determinación del régimen concreto al que debe vincularse cada zona concreta del espacio natural se formula en términos demasiado técnicos y poco identificables para los ciudadanos que no cuenten con un mínimo conocimiento sobre la materia, lo que difunde una apariencia de oscuridad en la regulación de los espacios naturales que en nada beneficia a sus promotores y a las Administraciones actuantes.

Para paliar esta circunstancia, estimo que se debería clarificar el régimen aplicable a cada espacio natural, aplicando una depuración gráfica de los distintos niveles de protección de cada zona del terreno protegido, con el objeto de difundir de forma fidedigna los parámetros de actuación a los que debe ser sometida cualquier actuación pública o privada que se pretenda promover en su ámbito o en su entorno de protección.

- Finalmente y al hilo de la reflexión anterior, en la medida de lo posible sería deseable armonizar y aclarar el catálogo de instrumentos de planificación ambiental aplicables en cada territorio, debido a que la dispersión normativa en este aspecto ha generado algunas situaciones de disparidad de criterios en la utilización de los diferentes tipos existentes, otorgando distinto alcance a elementos formulados con la misma o muy similar denominación. De este modo, sin necesidad de alterar la regulación propia de las distintas normativas

regionales, deberían introducirse algunos criterios de utilización general para que, cuanto menos, los instrumentos definidos a nivel estatal tuvieran un régimen de uso homogéneo en todo el territorio nacional. Con esta propuesta se aclararían los términos de actuación administrativa en ámbitos generales, estableciendo criterios de homogeneización que facilitaría la comprensión de las actuaciones administrativas, sin que con ello se limitaran o constriñeran las facultades propias de cada Comunidad Autónoma, al poder desarrollar los instrumentos específicos que, en desarrollo de los anteriores, se adaptaran a su propia regulación.

Además de lo expuesto, centrando el punto de atención en la incidencia que los distintos tipos de espacios naturales protegidos presentan sobre la ordenación territorial y urbanística cabe indicar, como por otra parte no podría ser de otro modo, que por lo general, las características de preservación definidas como criterios sustanciales de su régimen jurídico determinarán que su superficie sea considerada como suelo especialmente protegido, calificando su tipo de forma específica conforme las determinaciones de cada normativa urbanística aplicable y, en su caso, por la propia definición que de su ámbito realice el propio instrumento de planificación territorial.

No obstante, como se ha apuntado anteriormente, en determinados supuestos la declaración administrativa como espacio natural protegido no supone de forma automática la clasificación del suelo a efectos urbanísticos, aunque ciertamente condicione su régimen en aplicación de los principios de precaución y prevención que debe presidir toda actuación sobre estos espacios naturales. En estos casos, como es el de los LIC de la Red Natura 2000 cuya declaración en tal sentido no conlleva la formulación del instrumento de ordenación correspondiente a su ámbito, que se deberá acometer una vez que vaya a ser declarado como ZEC de forma permanente, se debería establecer un criterio de utilización cautelar en tanto se desarrolla su nueva ordenación, de tal modo que se otorgue la debida seguridad jurídica a los actores que deban

considerar actuaciones en estas situaciones de transitoriedad e incertidumbre jurídica.

Aunque pueda suponer un cierto riesgo de aplicación general de criterios que deben verificarse individualmente, una solución que, a priori parece muy correcta con la aplicación del citado principio de precaución es la incorporación al planeamiento urbanístico de una cláusula específica por la que se consideren estos ámbitos como suelos protegidos por planificación, con lo que se asumen de forma inmediata los criterios preventivos exigidos por la jurisprudencia que ha analizado esta cuestión, sin que, en la mayoría de los casos, se altere la clasificación de suelos que por lo general ya serían considerados suelos rústicos o no urbanizables. En otro caso, la reclasificación que sufrirían los terrenos incorporados podría conllevar la exigencia de las debidas compensaciones a los afectados por la decisión administrativa de protección del entorno natural, que deberían exigirse con arreglo a lo dispuesto en la normativa vigente sobre responsabilidad administrativa por el ejercicio de potestades urbanísticas.

A modo de ejemplo, cabe destacar que esta propuesta fue objeto de incorporación en el PGOU de Almonte, mediante la introducción de la siguiente expresión en su artículo 639.a), a través de la Innovación núm. 9 de su Texto Refundido de Normas Urbanísticas¹²³⁶:

“Art. 639. Zonificación en suelo no urbanizable de especial protección por planificación territorial.

No se establecen categorías en este tipo de suelo.

a) Definición y ámbito.

El suelo no urbanizable de especial protección por planificación territorial incluye los espacios agrícolas del Plan Almonte-Marismas, otros afines y el Parque Dunar, delimitados por el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana. Queda recogido en los planos de ordenación de la documentación gráfica. Pasarán a formar parte del suelo no urbanizable

¹²³⁶ BOJA núm. 8, de 14 de enero de 2015.

de especial protección por planificación territorial todas las zonas que sean calificadas como Lugares de Interés Comunitario (LIC)”.

Esta solución puede entenderse como demasiado generalizadora, al atribuir a todos los ámbitos declarados como LIC la misma condición que el suelo especialmente protegido por planificación existente en el correspondiente término municipal. Sin embargo, cabe añadir a esta afirmación que las determinaciones de los instrumentos de planificación territorial o urbanística, pueden desarrollar y definir las previsiones de los instrumentos ambientales con respecto a los usos autorizables en su ámbito, respetando en todo caso los conceptos determinados por éstos en virtud de la vinculación preferente de sus criterios de ordenación. Para hacer realidad esta previsión la zonificación que, como sistema tradicional y generalmente asumido en los procesos de planificación realizados en España¹²³⁷, se proponga para las zonas o ámbitos declarados en cualquier categoría de espacio natural protegido, puede contener la regulación específica de cada ámbito territorial concreto, de tal modo que en conjunto se provea el régimen jurídico aplicable al espacio natural con las particularidades y singularidades que pudieran establecerse en función de las diferentes áreas de protección identificadas.

¹²³⁷ O incluso, la diversificación de tipos de suelos protegidos por planificación que pueden identificarse en la ordenación de cada territorio, en función de lo dispuesto en la normativa aplicable.

CAPÍTULO QUINTO

LOS EFECTOS DE LA PROTECCIÓN DEL SUELO

I. INTRODUCCIÓN. CONSECUENCIAS DE LA DECLARACIÓN DEL SUELO COMO ESPECIALMENTE PROTEGIDO.

A. El establecimiento de un régimen de protección singular para los suelos protegidos.

El proceso por el que un suelo se declara especialmente protegido, independientemente de la forma en que se instrumente y el motivo o motivos específicos que lo fundamenten, tiene como objeto concreto y definido el mantenimiento de su integridad física y de los valores que han determinado la consideración específica del mismo. Esta afirmación, como ya se ha expuesto con anterioridad, puede extenderse a todos los supuestos por los que se puede justificar el establecimiento de un régimen singular de protección para el suelo, aunque ciertamente pueden encontrarse ciertos matices diferenciadores en los casos en los que la protección no deriva de la presencia de valores, como puede ser el caso de la protección de suelos por la incidencia en ellos de riesgos naturales o tecnológicos, donde el objetivo prioritario normalmente será la prevención de los riesgos advertidos y los efectos perniciosos que éstos pudieran causar en el entorno.

En cualquier caso, la premisa fundamental que subyace en todo ámbito de protección del territorio es la preservación (e incluso la restauración) del sustrato material que compone la realidad física del entorno, incluidos los elementos adheridos o incorporados al mismo, como son sus propios valores inherentes o, en cualquier otro caso, las condiciones que, en definitiva, han determinado la decisión administrativa de someter un concreto espacio a un ámbito de especial protección.

La consecución de este objetivo requiere inexorablemente que la declaración de especial protección de un ámbito territorial tenga efectos prácticos, de tal modo que la misma no se quede en una mera declaración formal, sino que

conlleve una serie de consecuencias fácticas que se han de considerar necesarias para dotar de la debida efectividad a la decisión adoptada por la Administración competente. Sin duda, la importancia que presenta actualmente la preservación ambiental de los entornos naturales y, en general, de los valores por los que se exige la protección del suelo en los que se identifican, requieren que una declaración de esta naturaleza no se quede en una mera formulación nominal y que, más al contrario, de ella se deriven unas consecuencias prácticas efectivas cuya aplicación permita alcanzar los objetivos de mantenimiento y preservación propuestos para el ámbito protegido.

La principal consecuencia que se deriva de la declaración de especial protección de un territorio es la formulación de un régimen jurídico singularizado, dirigido específicamente a salvaguardar los valores o condiciones determinantes de su nueva realidad jurídica, y que por su propia configuración debe diferenciarse del régimen jurídico establecido para el resto del territorio en el que no se aprecian estas especiales condiciones. Esto no quiere decir que este régimen jurídico, diferenciado del común o general, tenga necesariamente que ser totalmente individualizado para un territorio específico, sino que puede venir establecido de forma conjunta para uno o varios tipos de suelos protegidos.

La formulación concreta de cada tipo de régimen de especial protección vendrá determinada por el instrumento que establezca de forma concreta el régimen jurídico de los distintos tipos de suelo protegido, con la premisa fundamental de establecer como objetivo la preservación natural que ha de guiar la formulación de estos regímenes singularizados, y que puede ser alcanzado de diversas formas, por lo que se debe adoptar la más conveniente para cada supuesto concreto de suelo protegido. En este sentido, JORDANO FRAGA¹²³⁸ mantiene la teoría que la protección del suelo por los distintos instrumentos de planificación debe realizarse bajo los parámetros que se dispongan en la normativa aplicable, de tal modo que el establecimiento de condiciones

¹²³⁸ JORDANO FRAGA, Jesús (2009, pág. 71).

específicas para un ámbito territorial concreto no debería superar los límites autorizados por la normativa, debido a que en caso contrario la regulación normativa del instrumento de planificación podría reputarse como nula, al vulnerar el principio de reserva de ley. De este modo, a juicio de este autor, la correcta introducción de ámbitos de territorio protegido por los procesos de planificación debería adaptarse tanto a la tipología de clases de suelo establecida en la normativa vigente, como a las medidas y restricciones que igualmente deberían contenerse en la misma¹²³⁹.

Esta posibilidad (o, realmente, necesidad) de establecer varios tipos diferenciados de regulaciones de los suelos de especial protección deriva, evidentemente, de la diversidad de situaciones y criterios por los que se les otorga esta condición, lo que determina que estas distintas condiciones de cada tipo de suelo puedan requerir a su vez regulaciones diferenciadas o, en otros casos, sea procedente equiparar los parámetros normativos de varios tipos de suelos protegidos. En definitiva, será cada situación concreta la que determine su propia exigencia normativa, tanto en lo que respecta al alcance de la misma, como en la estandarización o diversificación de los regímenes establecidos.

Lo expuesto debe entenderse referido principalmente a la especial protección otorgada por el propio planeamiento, debido a que los ámbitos territoriales protegidos por normativa específica suelen contener un régimen de preservación asignado expresamente en la misma, aunque normalmente viene desarrollado por instrumentos de planificación de naturaleza sectorial como es

¹²³⁹ Si bien la primera de las cuestiones suele contenerse en las distintas normativas autonómicas vigentes, aunque ciertamente con diversas formas y con delimitaciones de muy distinto alcance, la segunda de las exigencias no suele venir desarrollada en la regulación aplicable, por lo que se otorga al planificador un amplio margen a la hora de determinar la amplitud de los distintos ámbitos de suelo protegido, lo que es cuestionado por este autor ante la posible invasión por la norma reglamentaria de atribuciones reservadas a la normativa de rango legal. A mi juicio, ciertamente esta cuestión merece un análisis detallado, pero en cualquier caso coincido con el autor en que sería deseable que la normativa urbanística sobre suelo rústico o no urbanizable tuviera un desarrollo mucho más detallado del que actualmente presenta en la mayoría de las Comunidades Autónomas, de suerte que cuanto menos se definieran los límites sobre los que puede oscilar la potestad planificadora de la Administración.

el caso de los ya analizados PORN y PRUG para los espacios naturales¹²⁴⁰. Dicho régimen será de aplicación preferente y objeto de asimilación por el planeamiento territorial o urbanístico el ámbito en el que se ubiquen.

De lo expuesto podemos concluir que el régimen de protección asignado a cada tipo de suelo concreto por la norma o instrumento que lo imponga puede variar sensiblemente de un territorio a otro, lo que dependerá principalmente de la situación específica de cada suelo en función de los valores a proteger, las necesidades apreciadas conforme a su situación real, las condiciones del entorno en el que se localizan y, en general, del resto de factores internos y externos al propio ámbito protegido, que deben ser considerados a la hora de establecer la regulación del territorio que se debe preservar singularmente.

B. Consecuencias jurídicas directas asociadas a la especial protección del suelo.

No obstante, además de lo anterior, es preciso añadir que la declaración de un suelo como especialmente protegido conlleva una serie de consecuencias que se producen *ex lege*, derivadas de la propia consideración jurídica del suelo con esta naturaleza y que, en principio, no presentan diferencias en función del modo por el que se ha otorgado al territorio la especial protección. Estos efectos, asociados a la propia condición del suelo protegido, se establecen directamente por la normativa vigente en función de su propia naturaleza, no dependiendo de otras referencias o elementos determinantes de la propia declaración de los suelos como protegidos, aunque, en determinadas ocasiones, el alcance o grado de la declaración de protección puede modular o definir la intensidad de su aplicación.

¹²⁴⁰ Como también se indicó en su momento, la coexistencia de distintos regímenes de protección sobre un mismo ámbito territorial determina, en aplicación de los principios de prevención y precaución, la obligación de aplicar el más restrictivo, como garantía de salvaguarda de los valores a preservar en el territorio.

En este segundo tipo de efectos asociados a la protección del suelo se incluyen los efectos derivados de la aplicación de normas administrativas, civiles y penales, que en función de lo establecido para cada orden jurídico, determinan expresamente consecuencias específicas en el supuesto que se realicen actuaciones contrarias a la regulación establecida para los suelos protegidos, a modo de medios suplementarios de protección de estos entornos y, en cualquier caso, derivados de los mismos fundamentos proteccionistas que inspiraron su declaración.

Pero además de los anteriores, la protección del suelo implica también la producción de otros efectos derivados directamente de la normativa aplicable, pero que no requieren o se fundamentan en ninguna actuación irregular sobre el suelo protegido y que, al contrario, se producen por la propia declaración administrativa de reconocimiento de la condición del suelo. Este tipo de efectos afectan a la esfera de la patrimonialización de los suelos, el establecimiento de retractos legales, la posible justificación legal de su expropiación por motivos ambientales y, en definitiva, al impacto que presenta la protección del suelo sobre la valoración del terreno a la que afecta.

Para finalizar esta exposición introductoria del presente capítulo, cabe traer a colación dos cuestiones a las que ya se ha aludido anteriormente, pero que presentan una incidencia fundamental en los aspectos que van a analizar. En primer lugar, es preciso recalcar la necesidad de justificar adecuada y suficientemente la especial protección de un territorio, debido a que las consecuencias derivadas de esta decisión administrativa son de bastante entidad e inciden en gran medida sobre los intereses y expectativas de los terceros afectados, incluyendo el agravamiento de las repercusiones jurídicas derivadas de los actos que se realicen en su ámbito contrarios a la regulación vigente. Sobre esta cuestión, BAÑO LEÓN¹²⁴¹ exige a los poderes públicos que pongan especial cuidado en adoptar las decisiones correctas con respecto a la protección del suelo, incluyendo en su ámbito únicamente a los terrenos que presenten los valores o condiciones que realmente requieran esta condición,

¹²⁴¹ Vid. *apud* MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *op. cit.* (2010, págs. 62 y ss.).

sin que se llegue a excesos indebidos por incorporación de suelos en los que no se aprecien de forma efectiva estos elementos, y ello debido a que la decisión adoptada en tal sentido se torna prácticamente irreversible en la práctica y acarrea graves consecuencias para los particulares, pero también para la propia Administración. Exige, además, una extrema diligencia y coordinación en la gestión de la información medioambiental, sobre la que los particulares tienen derecho a que sea solvente, adecuada, suficiente y fácilmente accesible.

En el mismo sentido ZURITA ESPINOSA¹²⁴² añade, en relación con las limitaciones de los suelos protegidos, que incluso una vez determinada la necesidad de la inclusión de un terreno en un ámbito de esta naturaleza, deben medirse muy adecuadamente las consecuencias derivadas de esta decisión, puesto que las repercusiones directas e indirectas asociadas a la misma son de una entidad muy considerable, incidiendo de forma muy intensa sobre los intereses y expectativas de los terceros afectados.

En segundo lugar y en conexión con lo anterior, es preciso hacer una breve referencia a la terminología establecida en las distintas normativas autonómicas, debido a que su disparidad no permite determinar de forma genérica la nomenclatura de los suelos que se encuentran sometidos a un régimen singular de protección (y sobre los que se aplicarán los efectos legales analizados en este capítulo) frente a los que se clasifican como suelos de régimen común u ordinario.

En algunas normativas autonómicas, como ocurre en el caso de la andaluza, la distinción se establece de manera bastante evidente, debido a que el artículo 46 de la LOUA introduce de forma perfectamente diferenciada las categorías de suelos no urbanizables protegidos (a las que califica en todo caso de “especialmente protegidos”¹²⁴³), de las no sometidas a este régimen singular,

¹²⁴² ZURITA ESPINOSA, Pablo (2008).

¹²⁴³ Sin embargo, el anteproyecto de ley en el que actualmente trabaja la Junta de Andalucía para sustituir a la LOUA, cambia esta consideración, pasando a distinguir dentro de los suelos protegidos los que son “especialmente protegidos” de los que no presentan esa calificación de

como son los suelos no urbanizables de carácter natural o rural y del hábitat rural diseminado. En otros casos, como es el ya analizado de la Comunidad de Madrid, todo el suelo no urbanizable es declarado como protegido, por lo que los efectos derivados de esta condición se aplicarán, en principio, a todo el suelo rural de esta Comunidad Autónoma, con lo que la categoría genérica de esta clase de suelo se eleva (al menos en cuanto al nivel de protección legal) a la prevista para los suelos en los que se identifiquen valores o elementos susceptibles de una especial protección.

Pero, en tercer lugar, existen algunas normas urbanísticas cuya ambigua terminología precisa un análisis previo para determinar, en cada caso concreto, si nos encontramos ante un suelo sometido a un régimen de protección singular o, en otro caso, si nos encontramos ante una categoría genérica o común de suelo rural. Como ejemplo puede citarse a la normativa cántabra, cuyo artículo 92 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, establece como categorías del suelo rústico en esta comunidad autónoma a las de “especial protección” y de “protección ordinaria”. La posible controversia queda totalmente zanjada al analizar el contenido del artículo 109 de la misma ley, que regula al suelo de protección ordinaria y del que puede concluirse que esta categoría de suelo se corresponde con un tipo no cualificado y, por lo tanto, no sometido a los efectos legales que se atribuyen directamente a los suelos especialmente protegidos.

Con todo, la cuestión surge no tanto de la propia normativa cántabra, puesto que todo suelo rural se encuentra, en mayor o menor grado, sujeto a un régimen de protección, sino que viene motivada por las diferencias terminológicas existentes entre las distintas normas autonómicas, ya que como se ha expuesto, los suelos madrileños se encuentran sometidos a especial protección sin que su denominación haga referencia expresa a esta especialidad, en tanto que a los suelos cántabros de régimen común se les

“especial”, y ello en virtud de la normativa o instrumento que realice la declaración de protección, atribuyendo el carácter especial a los suelos protegidos declarados por elementos externos a la planificación urbanística que declara, a su vez, los calificados exclusivamente como “protegidos”.

denomina “de protección”. En cualquier caso, los efectos derivados de la especial protección del suelo deben aplicarse exclusivamente a los que sean considerados y específicamente declarados dentro de esta condición, independientemente de que las distintas denominaciones requieran la realización de un análisis previo para determinar a qué tipo o categoría de suelo nos referimos en cada supuesto concreto.

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SUELOS PROTEGIDOS.

Conforme se ha indicado en el punto anterior, los suelos protegidos presentan un régimen jurídico diferenciado del establecido para los suelos de su misma clase, no urbanizables o rústicos, pero que han sido incluidos dentro del tipo común o genérico que se identifique en el ámbito territorial en función de la normativa aplicable en cada caso. Además, como también se ha apuntado, cada categoría de suelo protegido que se establezca se diferenciará del resto en función de las especialidades que presente su régimen con respecto a las otras.

La primera característica que puede extraerse del análisis del régimen jurídico de los suelos protegidos, determinada en función de la finalidad proteccionista de su imposición, supone que, en todo caso, su mínimo común denominador va a venir configurado por el régimen que el planeamiento establezca para los suelos no urbanizables no protegidos, y ello debido a que, salvo supuestos muy excepcionales, la regulación de los suelos protegidos podrá sintetizarse partiendo de la dispuesta para los no protegidos y añadiendo a la misma las medidas adicionales correspondientes, con lo que se conformará el régimen singular aplicable a cada tipo de suelo protegido en particular.

Esta reflexión determina que, si pretendemos delimitar la estructura del régimen jurídico de los suelos protegidos, obligatoriamente debemos partir de sus elementos primarios, lo que nos conduce al análisis de los usos autorizados o autorizables en cada tipo de suelo, debido a que cualquier

ordenación territorial va a incidir sobre las aptitudes de cada categoría de suelo identificada. El fundamento inicial de esta premisa surge de la comprensible apreciación por la que un suelo sobre el que no se realizan usos, sobre el que no se interactúa, por definición se mantiene conforme a sus condiciones naturales¹²⁴⁴, lo que supone que el régimen de protección del mismo debe venir definido por la delimitación de los usos que, conforme a una previsión suficientemente razonada, tolere el mantenimiento de su realidad natural¹²⁴⁵.

Esta descripción nos lleva a definir el régimen jurídico de los suelos protegidos (o de cada tipo concreto de ellos), como el conjunto de usos autorizados o autorizables establecidos para los mismos por el planeamiento territorial y urbanístico aplicable, junto con las obligaciones que para los mismos pudieran incorporar tanto la propia planificación, como principalmente la normativa sectorial vigente.

La configuración del suelo protegido tal y como se ha definido presenta aspectos diferentes desde un punto de vista distinto al del propio territorio, como es el de sus propietarios, cuyos derechos e intereses se ven afectados en gran medida por la consideración legal del suelo como especialmente protegido. Es evidente que la delimitación de un régimen jurídico específico basado en el interés de preservación de las características naturales del entorno va a suponer una limitación en las expectativas de sus titulares, que verán condicionadas las posibilidades de actuación sobre el suelo de su propiedad en función de la aptitud declarada para el mismo de albergar usos urbanísticos, y ello no solo por la imposibilidad de someter en un futuro el suelo de su propiedad a procesos de transformación urbanística sino, en mayor medida, por la imposibilidad de realizar los propios usos autorizables en suelos

¹²⁴⁴ Aunque esta apreciación no puede exponerse sin especificar que, en determinadas ocasiones, el mero mantenimiento de un espacio natural también puede ir en contra de sus valores naturales, debido a que por sus características puede estar sujeto a fenómenos que pueden menoscabar su integridad, como es la erosión u otros de naturaleza similar.

¹²⁴⁵ Como excepción, cabe añadir que en determinados casos a los usos autorizados o autorizables se les unen las posibles obligaciones existentes sobre los mismos, como exigencias legales impuestas con el mismo objetivo de mantenimiento de las condiciones naturales del suelo, como se contienen en los regímenes de gestión de los espacios naturales y áreas forestales para el mantenimiento de su integridad natural y prevención de elementos que pudieran menoscabarla, como son los incendios forestales.

rurales no sometidos a un nivel de protección suplementario al general definido para los suelos de régimen común.

No obstante, esta conclusión no se encuentra exenta de afirmaciones de carácter general que deben ser objeto de una cierta matización, debido a que si bien es cierto que normalmente a mayor grado de protección de un territorio menor suele ser el abanico de usos autorizables en el mismo, existen excepciones en las que las condiciones particulares del territorio permiten un mayor grado de usos sobre el mismo, sobre todo en los espacios naturales cuyo grado de zonificación se encuentra muy desarrollado.

Pero independientemente de esta consideración, debemos destacar que la afección de la especial protección del suelo sobre los intereses de los titulares del terreno no es exclusiva del suelo rústico o no urbanizable, sino que es en cierto punto análoga a la que representa la ordenación del territorio y el urbanismo sobre las otras clases de suelos, debido a que la regulación de cada una de ellas determinará el espectro de facultades de las que dispondrán sus titulares, a la hora de realizar las actuaciones pretendidas sobre el territorio.

Esta limitación tradicionalmente asociada al *ius aedificandi*, o derecho a edificar en el terreno por su propietario¹²⁴⁶, y a la titularidad de lo edificado basada en el concepto de propiedad civil, tiene su límite en la función social de la propiedad. Este principio constitucional, recogido expresamente en el artículo 33.2 de la CE1978, determina que las facultades de uso del suelo (y en concreto la edificatoria) no es algo ajeno al derecho de propiedad, pero la función social de este derecho es la que lo limita y configura en supuestos de hecho distintos, como sería el de las diferentes clases de suelo delimitadas por el planeamiento¹²⁴⁷. A partir de este punto se ha elaborado una doctrina relativa a esta limitación del derecho de propiedad en atención a su función social,

¹²⁴⁶ Aunque los usos del territorio no pueden relacionarse exclusivamente con la posibilidad de realizar construcciones o edificaciones, puesto que existen usos en los que su característica principal no es la necesidad de realizar instalaciones para su ejecución, aunque pueden demandarlas. Precisamente, el suelo no urbanizable es el medio donde se presentan de forma prioritaria este tipo de usos, como son los vinculados a su condición natural, pero que no se admiten en todo tipo de suelos protegidos, como es el caso de los usos agrarios y ganaderos.

¹²⁴⁷ Cfr. AGUDO GONZÁLEZ (2004, págs. 427 y ss.).

exponiendo el propio Tribunal Constitucional en Sentencias como la 170/1989, de 19 de octubre (ECLI:ES:TC:1989:170), que el derecho de propiedad es modelado y modulado en función de los intereses sociales concurrentes, lo que conlleva el establecimiento de límites a su contenido en base a las circunstancias de cada suelo, como pueden ser las derivadas de la clasificación urbanística asignada al mismo por el planeamiento¹²⁴⁸.

Esta descripción del derecho propiedad en su vertiente de uso del suelo es la que subyace de la definición de los usos urbanísticos atribuibles en cada caso, conforme se contiene en las distintas normativas autonómicas y que, en términos globales, se infiere de lo dispuesto en el artículo 13.1 del TRLS2015, al definir las facultades del derecho de propiedad como las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística. Como afirma SARRIÓN ESTEVE¹²⁴⁹, en base a esta función social de la propiedad es el legislador el que va a definir el contenido de este derecho, delimitando sus contornos por esta exigencia constitucional.

En base a esta consideración PÉREZ ÁLVAREZ¹²⁵⁰ afirma que los límites legales al derecho de propiedad son muy numerosos, y se hallan recogidos en multitud de normas sectoriales (sobre costas, aguas, de patrimonio histórico, etc.), aumentando de forma progresiva como consecuencia del mayor intervencionismo estatal en beneficio del interés general, reflejo de la función social reconocida constitucionalmente¹²⁵¹.

Ahora bien, autores como AGUDO GONZÁLEZ¹²⁵² sostienen que cuando la conformación del derecho de propiedad supone una auténtica prohibición de la facultad edificatoria no puede afirmarse que ello sea consecuencia de la

¹²⁴⁸ Vid. MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2010, págs. 159 y ss.).

¹²⁴⁹ SARRIÓN ESTEVE, Joaquín (2017, pág. 923).

¹²⁵⁰ PÉREZ ÁLVAREZ, María del Pilar (2014, pág. 22).

¹²⁵¹ A juicio de esta autora, el contenido del derecho de propiedad se encuentra actualmente enormemente diversificado en atención a las diversas categorías de elementos sobre el que recae su consideración jurídica, hasta el punto de que se habla de “propiedades” en plural, para acentuar esta realidad.

¹²⁵² *Op. cit.* (2004, págs. 431 y ss.).

aplicación de la función social de la propiedad, ya que no nos encontramos ante una modulación de las facultades de los propietarios en virtud de exigencias generales que conforman el mismo derecho de propiedad, sino ante límites externos a la configuración del propio derecho. Esto es lo que sucede cuando en base a condicionantes ambientales, patrimoniales, riesgos del territorio o, en general, de cualquier otro tipo, se imponen limitaciones especialmente restrictivas sobre el derecho de propiedad de los suelos afectados.

En estos casos, estas limitaciones tan extraordinarias sobre el derecho general de una clase de suelo dejarían de estar incluidas dentro del marco de la regulación del derecho de propiedad por su función social y pasarían a considerarse vinculaciones derivadas de la aplicación prioritaria de valores colectivos, como sería el derecho al medio ambiente del artículo 45 de la CE1978. Este sería el fundamento de los casos de limitaciones extremas de los derechos de uso del suelo, que podrían llegar a determinar la aplicación del *ius expropriandi*, como medio para que la Administración competente se haga cargo de los terrenos sometidos a un régimen de mantenimiento tan exigente como es el dispuesto para los espacios naturales, y que expresamente se contiene en el artículo 40 de la LPNYB.

No obstante, en los casos en los que el suelo protegido no se establece en función de condiciones tan extremas, como sería el supuesto de los terrenos protegidos por el planeamiento territorial o urbanístico, salvo excepciones muy concretas su régimen de limitaciones generalmente vendrá determinado por la exigencia del mantenimiento de los usos del suelo a los que viene siendo destinado tradicionalmente, por lo que no debe extralimitarse la crítica a su formulación haciendo referencia exclusiva a las limitaciones que plantea su régimen jurídico, debiendo igualmente hacer referencia a la potencialidad de su uso rural y de las facultades que se le otorgan más allá de su uso tradicional agropecuario.

En concreto GUTIÉRREZ COLOMINA¹²⁵³ defiende esta postura, al resaltar que los usos del suelo no urbanizable, en función de su concreto régimen de protección, presentan actualmente aptitudes que superan su tradicional función agraria y que se plasman en la posibilidad de albergar usos alternativos compatibles con su condición rural. Este concepto amplio de las funcionalidades del suelo no urbanizable se recoge actualmente no solo en la normativa autonómica sobre ordenación territorial y urbanismo, sino además en la propia normativa estatal, tomando como referencia lo dispuesto en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

Sobre esta cuestión cabe añadir que el régimen jurídico aplicable a los suelos rurales en general, y por lo tanto también a los suelos protegidos, presenta particularidades que han sido recientemente afirmadas por el Tribunal Constitucional en atención precisamente a la preservación ambiental, que como criterio preferente debe guiar toda actuación administrativa en esta materia. En concreto, esta singularidad del suelo no urbanizable sobre el resto de clases identificadas sobre un territorio viene determinada por la competencia de la norma estatal para determinar el régimen del silencio administrativo aplicable a los distintos procesos de autorización de usos proyectado sobre el mismo y que, al contrario, se niega para el resto de clases de suelos. Esta interpretación ha sido realizada por la STC de 14 de diciembre de 2017 (STC 143/2017, BOE núm. 15, de 17 de enero de 2018), en cuyo FD 23 se argumenta que el régimen del silencio administrativo negativo establecido actualmente en el artículo 11.4 del TRLS2015 solo puede entenderse válido conforme al régimen de distribución competencial establecido en la CE1978 en los supuestos relativos a los suelos rurales cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida, siendo competencia de las respectivas normativas autonómicas en el resto de los casos.

La fundamentación de la interpretación del Tribunal Constitucional por la que sostiene que la regulación del silencio negativo en estos supuestos no es contraria a la vigente Carta Magna, se basa en el título competencial del

¹²⁵³ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (1995).

artículo 149.1.23 por el que se habilita al Estado a requerir en todo proceso de autorización de usos urbanísticos sobre suelos rurales, además de la verificación de legalidad territorial y urbanística vigente, que en el mismo concurre la finalidad prevista en la legislación de preservar sus valores medioambientales. Por lo tanto, podemos extraer la conclusión que la excepcionalidad del régimen de autorización de usos en suelos rurales, en este y otros casos similares, va a depender de la incidencia que sobre el mismo presenta la exigencia de preservación ambiental que debe presidir toda actuación sobre estos entornos¹²⁵⁴.

Todo lo expuesto nos lleva a concluir que el régimen jurídico de los suelos protegidos, y en concreto los protegidos por los diferentes instrumentos de planificación, lo forman un compendio de elementos consistente en los usos autorizados y autorizables, los procedimientos establecidos para su autorización, los usos prohibidos en sus respectivos ámbitos, los deberes exigibles por la singularidad del territorio y, finalmente, los efectos legales asociados a la condición de suelo de especial protección. Con todos estos elementos se conforma un régimen, en ocasiones bastante complejo, que presenta perfiles unitarios en muchos aspectos, pero que en otros casos se configura de forma específica para cada tipo de suelo protegido, precisamente en función de los valores, elementos o condiciones que han determinado su regulación singular.

III. LOS USOS AUTORIZADOS EN EL SUELO PROTEGIDO.

El análisis de los usos autorizados por la normativa vigente sobre el suelo protegido debe partir de la premisa que, salvo excepciones muy concretas¹²⁵⁵, la protección precisamente se dispone para salvaguardar el sustrato material

¹²⁵⁴ O, en su caso, de los elementos que hubieran determinado la aplicación sobre el terreno de un régimen de especial protección.

¹²⁵⁵ Como en los suelos ubicados en zonas de riesgos naturales declarados, como sería el caso de los suelos inundables, donde la prioridad de la protección no es el entorno territorial en cuanto a su condición, sino la necesidad de evitar los perjuicios provocados por la posible producción de los efectos no deseados por el elemento del que procede el riesgo.

que conforma el territorio en su integridad actual (incluso en los casos en los que se requiera su restauración), por lo que normalmente la figura jurídica que declare la especial protección del suelo, tanto sea directamente la normativa como los diferentes instrumentos de planeamiento, tenderán a proscribir todo uso que vaya en contra de su estado natural en el momento en que se instaure la especial protección. Por lo tanto, debemos distinguir en primer lugar los terrenos protegidos con un uso¹²⁵⁶ urbanístico vigente (como serían los terrenos agrícolas o ganaderos) de los terrenos protegidos sobre los que no se realiza un uso continuado, pero serían susceptibles de ello (como es el caso de los espacios forestales).

En otras palabras, podemos encontrarnos terrenos protegidos donde su vocación principal sea el mantenimiento de su realidad física, en tanto que en otros casos la protección asume un uso permanente de los mismos, siendo precisamente ese uso el condicionante de su régimen de protección, y ello aunque en algunos casos esta circunstancia no sea la que directamente fundamente el establecimiento del régimen singularizado del suelo. A modo de ejemplo, para poder entender este último tipo de suelos protegidos podemos hacer referencia a los terrenos destinados al uso agrario y que se protegen no tanto por su propia potencialidad agraria, sino por su ubicación colindante con espacios naturales, dispuestos a modo de zona de protección de éstos¹²⁵⁷.

La referencia a esta diferente consideración se realiza para establecer la necesaria distinción entre los tipos de suelos protegidos, que pueden o no estar asimilados a un uso concreto (como sería el caso de los suelos especialmente protegidos por sus aptitudes agrarias), y los usos que pueda albergar cada tipo de suelo protegido, que independientemente de lo anterior pueden variar en función de la sustentabilidad del territorio para que en el mismo se desarrolle cada tipo concreto de uso, incluyendo las construcciones y edificaciones

¹²⁵⁶ Entendiendo el vocablo “uso” como la utilización del territorio para un destino concreto y conforme a una utilidad económica, social, lúdica o similar.

¹²⁵⁷ Un ejemplo de este tipo de suelos son los definidos en la zona B del POTAD y en la planificación territorial del PGOU de Almonte a los que se ha hecho referencia en este trabajo, definidos como espacios intersticiales de los ámbitos naturales existentes en el entorno de Doñana y que se mantienen como de uso agrario para preservar la zona colindante del Espacio Natural de otro tipo de usos.

precisas su respectiva finalidad. Desde este punto de partida, es lógico concluir que los suelos protegidos en función de un uso determinado deberán mantener el mismo como elemento fundamental de su régimen de protección específico y solo podrán alterarlo o eliminarlo en función de las exigencias contenidas en el planeamiento aplicable. Al contrario, los terrenos protegidos por valores o elementos no asociados a un uso concreto y definido, solo podrán albergar los que su régimen jurídico autorice y, en todo caso, mediante el procedimiento específico exigido en cada caso.

Para finalizar esta reseña introductoria, aunque ya se ha reiterado con anterioridad, cabe destacar que los suelos protegidos por la propia normativa sectorial y declarados conforme a la misma, como son los espacios de dominio público natural, espacios naturales en cualquiera de sus formas, yacimientos arqueológicos, etc., recogen en su régimen específico la posibilidad de autorizar los usos sobre sus ámbitos de aplicación, por lo que nos centraremos en el objeto fundamental de nuestro trabajo, que es el régimen de los suelos protegidos por los procesos de planificación y las consecuencias derivadas de la misma.

A. Los usos tradicionales del suelo no urbanizable.

En primer lugar, debemos hacer referencia a los usos tradicionales del suelo no urbanizable, entendiendo por tales los que se relacionan el artículo 13.1 del TRLS2015 antes citado y que, en una enumeración no cerrada, incluye a los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos y, en general, cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales del territorio. Como indica BARRERA BARBERÁ¹²⁵⁸ estos usos son los propios del destino natural del suelo rural, siendo ejercidos por el ser humano desde el origen de los tiempos, como sustrato fundamental del mantenimiento de la propia raza humana, al obtener mediante su aplicación el sustento preciso para satisfacer sus necesidades vitales. Sin embargo, el derecho a utilizar el suelo rural

¹²⁵⁸ *Op. cit.* (2008, pág. 107).

conforme a sus potencialidades naturales no puede entenderse como absoluto, sino que, como indica el propio artículo 13 del TRLS2015, debe ponerse en relación con lo dispuesto en la normativa vigente y la ordenación territorial o urbanística aplicable, que deben determinar los supuestos en los que los valores del terreno hagan preferente su mantenimiento e integridad frente a la posibilidad de explotación de sus recursos naturales, que en determinadas circunstancias pueden alterar su configuración original.

1. Los usos agrarios.

El uso agrícola, tal vez junto con el ganadero, es el principal referente del suelo rural en cualquier parte del mundo, debido a que la explotación de la tierra mediante su roturación por nuestros antepasados fue el elemento que motivó la transición humana del nomadismo al sedentarismo y con ello el surgimiento y proliferación de los núcleos poblacionales, manteniendo las explotaciones en zonas próximas a las áreas de concentración de la población.

Ahora bien, la propia naturaleza de la explotación agrícola determina un uso del terreno destinado a obtener una producción (cosecha), lo que conlleva cuanto menos dos afecciones importantes para el territorio en el que se realiza. Por un lado, se produce un agotamiento de los recursos del suelo, que debe ser sometido a sistemas de restablecimiento y regeneración para que vuelva a ser productivo¹²⁵⁹ y, por otro lado, la roturación del suelo para su cultivo requiere una alteración física de su estado primigenio, no solo por el propio sembrado de los cultivos, sino en muchas ocasiones por la necesidad de realizar

¹²⁵⁹ A este desgaste de los recursos deben añadirse otros impactos que el uso agrícola puede generar sobre el medio en el que se desarrollan, como son la contaminación del terreno por el uso de sustancias químicas fertilizantes, el aumento del consumo de recursos hídricos (con lo que se disminuye la cantidad disponible de agua para el resto del entorno), o la posible predisposición a la erosión del terreno. No obstante, cabe destacar que estas consecuencias negativas para el entorno normalmente son provocadas por una sobreexplotación de los terrenos al cultivo o, por otro lado, por la proliferación de cultivos no adecuados al entorno. Por ello, estos condicionantes no tienen que presuponer la exclusión del uso agrario de un entorno protegido, pero sí lo pueden condicionar, evitando que proliferen las conductas inadecuadas para el entorno, lo que requerirá caso de admitirse, un eficiente control de los usos del ámbito protegido.

adaptaciones del territorio para facilitar el propio cultivo, como son las tareas de explanación, eliminación de taludes, realización de caminos de tránsito agrícola, etc.

Evidentemente, además de lo anterior, con el uso agrario del suelo se pueden producir otras afecciones al terreno en el que se realiza, sobre todo si se implantan construcciones o instalaciones precisas para los diferentes tipos de cultivo, que provocan alteraciones al estado natural del territorio y sus condiciones naturales y paisajísticas. Todo ello determina que la disposición del suelo para los usos agrarios, aunque definidos como forma tradicional de utilización del terreno en situación rural, no sea autorizada en todos los tipos de suelos protegidos, lo que sucederá principalmente en aquellos en los que su fundamento de protección sea el mantenimiento de las condiciones naturales y ambientales del entorno.

Como primera cuestión relativa al uso agrícola sobre el suelo protegido debemos señalar que, como se hizo referencia en su momento, son varias las normativas autonómicas que reconocen expresamente a los valores agrícolas como susceptibles de consolidar ámbitos específicos de suelos no urbanizables protegidos (como Canarias o Galicia), y muchas otras que, debido al carácter abierto de su formulación, pueden igualmente albergar subtipos de esta categoría dentro de sus suelos protegidos por planificación (como sucede en Andalucía)¹²⁶⁰. Mención específica debe otorgarse a la normativa balear, cuya reciente Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de las Islas Baleares, cuyos artículos 105 y 106 regulan el régimen urbanístico y de usos exigible para las zonas declaradas como “de alto valor agrario”, que pueden localizarse tanto en suelos protegidos como en suelos de régimen común, pero que requieren un

¹²⁶⁰ Puede recordarse en este punto la cuestión suscitada actualmente sobre la procedencia de la protección especial del suelo de uso agrícola, al estimar autores como JORDANO FRAGA que en una sociedad española como la actual, en la que la agricultura presenta un escaso nivel en la actividad económica nacional, no parece procedente establecer un régimen de protección especial del suelo fundamentado en la preservación de esta actividad, salvo que la actividad ostente un especial valor o consideración por sus singulares características o, en otro caso, en el entorno se conjuguen otros valores adicionales que determinen, en su conjunto, la procedencia de esta especial protección, como sería el caso de los lugares con paisajes agrícolas característicos.

tratamiento uniforme al menos en los parámetros generales de su regulación por los diferentes instrumentos de ordenación y planificación.

A partir de esta posibilidad, es evidente que el planificador podrá establecer la forma en la que se debe mantener este uso agrario sobre el territorio y deberá pormenorizar los supuestos en los que es posible abordar cuestiones como el cambio de cultivos, la transformación de los terrenos o la autorización de instalación de elementos vinculados a la actividad agraria y la ejecución de construcciones asociadas a la misma.

En el resto de tipos de suelos protegidos por el planeamiento, la situación será esencialmente similar, pero partiendo de la base que determina que el planificador debe autorizar expresamente la posibilidad de disponer del suelo para usos agrícolas, debido a que si no se encuentra dentro del ámbito de posibilidades disponibles, la aplicación del principio de prevención determinará que debemos entender, a priori, que este uso se encuentra excluido de las posibilidades de uso de los suelos protegidos, aunque fuera uno de los más caracterizadores del suelo rural.

Poniendo como ejemplo el PGOU de Jerez de la Frontera al que antes hemos hecho referencia, podemos apreciar que en dos de los tipos de suelo no urbanizable de especial protección por planificación urbanística (de protección integral y de protección recreativa), se excluye el uso agrícola; en tanto que en el resto (de protección por inundabilidad, de protección forestal, de protección paisajística, de protección de viñedos y de protección de regadíos), se autoriza expresamente este uso. Esta consideración viene determinada por la justificación que fundamenta la protección en cada supuesto en concreto, de tal modo que en los dos supuestos en los que se excluyen los usos agrícolas se define la protección como de estricto mantenimiento de los valores ambientales de los entornos afectados, lo que como hemos visto puede ser alterado con los usos agrícolas.

Además de lo anterior, cabe añadir que en los supuestos en los que el plan jerezano autoriza el uso agrícola en suelos protegidos, la disposición de los terrenos presenta diferencias sustanciales, motivadas igualmente por los fundamentos de la especial protección otorgada a los correspondientes ámbitos. En concreto, los usos de protección de viñedos y de regadíos, cuyo objeto fundamental es la preservación de las zonas de cultivo tradicional de los viñedos jerezanos y de las vegas de cultivos de regadío respectivamente, presentan las características antes referidas de los suelos en los que el bien a proteger es el propio cultivo, por lo que la introducción de otros usos autorizados debe conjugar el mantenimiento del elemento de protección prioritaria.

Al contrario, en el caso de los suelos protegidos forestales, paisajísticos o por inundabilidad, establecen condiciones para el establecimiento de los usos agrícolas, debido a que no es éste el elemento fundamental por el que se establece la protección del terreno, lo que obliga a adoptar el criterio contrario al anterior y, por lo tanto, garantizar la preservación del valor prioritario como premisa para poder acceder al uso agrícola en el ámbito. De este modo, en el suelo de protección forestal se establece expresamente la obligación de evitar que los usos autorizados contribuyan a generar o provocar procesos de deforestación, evitando expresamente los usos agrícolas en suelos marginales (de vocación y aptitud forestal) sobre sierras, laderas y escarpes, cuyo aprovechamiento suele promover externalidades de signo negativo. En el caso de los suelos de protección paisajística, la autorización de los usos agrarios viene condicionada a la exclusión de toda variedad de los mismos que genere deforestación, salvo que favorezcan un mayor desarrollo de la masa forestal, por las características del suelo y la edafología, previa demostración científica. Se impiden los usos intensivos que tiendan a evitar una evolución del terreno hacia una futura ampliación de la masa forestal para todo el ámbito del terreno afectado por esta protección, salvo los regadíos en explotación actual.

Finalmente, en el caso de los suelos inundables, se permiten los usos agrícolas casi sin excepción, si bien se limitan las posibles instalaciones asociadas a los

cultivos a construcciones de carácter precario y escasa entidad, que no supongan riesgo ambiental ni puedan causar perjuicios ante las posibles inundaciones de la zona¹²⁶¹. En conclusión, en los ejemplos expuestos del planeamiento jerezano se aprecia muy claramente la diferenciación entre los suelos protegidos por los valores agrarios presentes en los mismos de los que, cumpliendo los condicionantes establecidos al efecto, pueden albergar usos agrarios, junto con el resto de los que autorice expresamente el planeamiento.

En términos contrarios, el PGOU de Almonte no realiza una diferenciación del suelo que protege por planificación, asumiendo de forma directa y casi exclusiva los ámbitos previamente protegidos por el POTAD que directamente le vincula. Como ya se indicó en su momento, el suelo especialmente protegido por planificación en este caso presenta un marcado carácter agrícola, puesto que es el destino mayoritario de los terrenos incluidos en este tipo de suelo no urbanizable, localizado en las zonas intersticiales de las masas forestales existentes en los límites del Espacio Natural de Doñana y, en todo caso, tolerado como medida de cinturón de preservación del sustrato natural del entorno con respecto a los usos autorizables en el resto de suelos rurales. Solo se excluyen los usos agrarios de este tipo de suelo en los terrenos que incluye en su ámbito por otros motivos muy concretos, como son los declarados como LIC dentro del término municipal y cuyo régimen singular vendrá determinado por el valor específico que determine su preservación.

Las características especiales de este ámbito territorial, condicionado directamente por la presencia del Espacio Natural de Doñana y su zona de influencia, determinan que el uso agrícola en las zonas autorizadas, aunque permitido como uso característico, sin embargo sea objeto de una regulación bastante pormenorizada. En concreto, se determinan las posibles afecciones que la proliferación de cultivos puede generar para el entorno natural, entre las que cabe destacar el control de fertilizantes y abonos químicos que pudieran

¹²⁶¹ Como se ha indicado, en este caso el elemento a proteger es la seguridad ante los riesgos naturales detectados en el territorio (en este caso su inundabilidad), y no un valor ambiental o natural determinado, por lo que la instalación de cultivos no presenta prácticamente limitaciones salvo lo referido a sus instalaciones asociadas.

contaminar el entorno y los acuíferos y, principalmente, el control de las zonas de regadío para evitar la sobreexplotación de los recursos hídricos con los que cuenta este espacio territorial.

Sobre esta segunda cuestión, muy controvertida debido a las exigencias de restricción en las captaciones de los acuíferos que mantienen los sectores ecologistas y ambientalistas en general, frente a las demandas de mayor dotación hídrica de los productores de la zona, que mantienen explotaciones de alto rendimiento y gran importancia socioeconómica para la comarca, ya el POTAD establece una distribución territorial en dos zonas (denominadas I y II) con el objetivo de limitar los impactos de los cultivos de regadío sobre el ámbito del plan. De acuerdo con esta diferenciación, en la zona I (de prohibición de extracción de recursos hídricos subterráneos) no se permite la implantación de nuevas superficies de regadío, limitándose además los cultivos a las superficies con derechos a disponer de agua para el riego¹²⁶². Por su parte, en la zona II (de limitación a la extracción de recursos hídricos subterráneos) se somete a lo que en cada momento disponga la regulación sobre explotaciones del plan hidrológico del Guadalquivir¹²⁶³.

Además de lo anterior, el propio documento de ordenación territorial incorpora la recomendación específica de formular un plan especial de ordenación de las zonas de cultivos en regadío, que regule en esta específica materia el área comprendida al norte de la denominada corona forestal de Doñana. Esta recomendación del POTAD fue cumplimentada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía mediante el Decreto 178/2014, de 16 de diciembre¹²⁶⁴ (PORZND), por el que formula un instrumento de naturaleza reglamentaria, sometido al POTAD y, como indica expresamente, relacionado con los instrumentos de ordenación urbanística de su ámbito de aplicación mediante los principios de especialidad y competencia¹²⁶⁵.

¹²⁶² Art. 73 POTAD.

¹²⁶³ Art. 87 POTAD.

¹²⁶⁴ BOJA núm. 254, de 30 de diciembre de 2014.

¹²⁶⁵ Su ámbito territorial afecta a los términos municipales de Almonte, Bonares, Lucena del Puerto, Moguer y Rociana del Condado, todos de la provincia de Huelva.

El PORZND contiene una delimitación de los suelos agrícolas de su ámbito de actuación, distinguiendo entre los “suelos agrícolas regables”, entre los que se incluyen los terrenos que ya estaban en regadío en la fecha de entrada en vigor del POTAD manteniendo su actividad y los que han sido declarados posteriormente, siempre que en este caso cuenten con derechos legales de riego. Por el contrario, se excluyen los terrenos sobre los que se haya incoado expediente sancionador por cambio de uso forestal a agrícola no autorizado y los que se encuentran ubicados en el ámbito de los montes públicos sin derecho de explotación. Con respecto a los suelos agrícolas regables, el instrumento determina expresamente que la capacidad de recursos hídricos disponible para ellos será la que se establezca por la Administración competente en función de las aguas superficiales y subterráneas disponibles, todo ello de conformidad con la planificación hídrica de la demarcación del Guadalquivir. Fuera de estas determinaciones, el PORZND excluye expresamente toda nueva introducción de superficie regable en el entorno afectado, salvo que la reconsideración de la situación de la dotación de aguas subterráneas permita la adopción de nuevos criterios.

En resumen, con los ejemplos seleccionados podemos comprobar cómo el régimen de autorización de los usos agrícolas varía sustancialmente en función del elemento o elementos concretos sobre los que se dispone la especial protección del territorio, oscilando entre los suelos que no admiten este uso por ser incompatible con el mantenimiento del valor natural protegido y los que precisamente han accedido a la especial protección por la salvaguarda de los valores agrícolas existentes en el terreno, existiendo entre el blanco y el negro una abundante escala de tonos grises, en los suelos que aun protegiendo unos valores diversos se autoriza el uso agrícola como elemento tradicional asociado al medio rural, pero conteniendo diferentes condicionantes para su ejercicio. Todo dependerá, en definitiva, de los aspectos que destaquen en el territorio conforme al análisis realizado en la fase de planificación, sobre los que se extenderán los distintos ámbitos de especial protección y, por otro lado, de las condiciones específicas de los suelos sobre los que se autorice este uso.

Como señala PRADOS VELASCO¹²⁶⁶ la autorización de los usos agrarios de los espacios protegidos debe establecerse de forma conjunta a la introducción de sistemas de vigilancia y control, como medio de evitar la superación de la capacidad del medio para acoger nuevos cultivos, sobre todo en ámbitos sometidos a procesos de intensificación agrícola y, en todo caso, con el desarrollo de medidas de fomento de la implantación de métodos de producción agraria compatibles con el entorno y con los métodos de producción sostenible.

Por lo demás, puede añadirse que el uso agrícola en los suelos especialmente protegidos ha sido expresamente avalado por la jurisprudencia, siempre dentro del marco del régimen de protección asignado al suelo y conforme a sus determinaciones de adaptación al entorno. Esta consideración puede extraerse, entre otras, de la STSJ de la Comunidad de Madrid de 29 de abril de 1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 1005/1996. Ponente MÉNDEZ CANSECO, EDJ 1999/19980), en la que se valida expresamente el uso agrícola y pecuario de un suelo especialmente protegido, frente a la intención de mantener y actualizar usos anteriores contrarios a los autorizados tras su declaración administrativa. Incluso, en algunas ocasiones este uso agrícola ha sido estimado procedente contra la determinación de la consideración del suelo dentro de espacios naturales, como es el caso analizado en la STSJ de Andalucía de 18 de noviembre de 2013 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 1316/2008. Ponente RODERO FRÍAS, EDJ 2013/280045), en el que se estima la pretensión de uso agrícola de una zona concreta del territorio de un espacio natural en cuya declaración se incorporan zonas destinadas a este uso, debido a que se justifica la caracterización del terreno de forma similar a las incluidas inicialmente por el PORN en la zona de uso agrícola y, al contrario, no se aprecia una justificación razonable para limitar este uso en un ámbito en que se viene desarrollando de forma reiterada.

¹²⁶⁶ PRADOS VELASCO, María José (2004, págs. 129 y ss.).

A mayor abundamiento, el uso agrícola del suelo también ha sido determinante en decisiones judiciales por las que se requiere la necesidad de acreditar la pérdida de los valores del terreno para poder eliminar (o, en su caso, aminorar) la especial protección anteriormente otorgada al mismo, como ocurre en el caso analizado por la STS de 14 de octubre de 2014 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 2653/2012. Ponente: DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ, EDJ 2014/188282). En parámetros similares, la STS de 26 de septiembre de 1997 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 663/1992. Ponente ESTEBAN ÁLAMO, EDJ 1997/8074), afirma la prioridad del uso agrícola cuando es el fundamento de la protección del territorio, de tal modo que excluye la introducción de otros usos que pudieran alterar o modificar su configuración para este fin. Este posicionamiento jurisprudencial puede apreciarse también en las STSJ de la Comunidad Valenciana de 15 de noviembre de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 78/2017. Ponente BLANES RODRÍGUEZ, EDJ 2018/692156), la STSJ de la Región de Murcia de 19 de enero de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 265/2017. Ponente URIS LLORET, EDJ 2018/12310) o la STSJ de Canarias de 6 de abril de 2016 (Sede de Santa Cruz de Tenerife, Sala de lo Contencioso-Administrativo, rec. 139/2015. Ponente GUILARTE MARTÍN CALERO, EDJ 2016/158119).

Al contrario, en otros casos, la consideración del valor agrícola del suelo no se ha entendido como elemento de justificación técnica y administrativa, de tal modo que pudiera fundamentar el establecimiento sobre el territorio de un régimen de especial protección, como sucede en el caso de la ya analizada STS de 13 de mayo de 2011 (EDJ 2011/79272), al afirmar en su FD 7º que lo relevante es si esta clasificación se encuentra o no debidamente justificada, atendiendo a las características del terreno. De este modo, el Alto Tribunal afirma que del material probatorio disponible en el proceso de planificación debe poder concluirse que la asignación de la protección se encuentra respaldada por la concurrencia de valores agrícolas suficientes, de tal modo que si esta acreditación no se produce, no se le podría reconocer el suficiente valor agronómico a los terrenos como para fundamentar la decisión del planificador de establecer sobre los mismos un régimen singularizado.

Por lo tanto, se puede concluir que el valor agrario, y el uso del suelo conforme a este destino, presenta un funcionamiento similar al del resto de valores y elementos asociados al suelo rural, cuyo ejercicio depende del régimen establecido para el territorio por la planificación aplicable, que deberá adaptarse a las condiciones específicas de cada suelo y al objeto concreto por el que se estableció su especial protección.

2. Los usos ganaderos.

Con respecto a los usos ganaderos o pecuarios se podría trasladar *mutatis mutandis* lo expuesto anteriormente para los usos agrícolas, debido a que la actividad humana de explotación de los recursos derivados de la tenencia de animales, como medio de subsistencia y actividad económica, procede igualmente de los inicios de la presencia humana en nuestro planeta. Sin embargo, la actividad ganadera en relación con el territorio se manifiesta en un momento posterior, en el que las poblaciones humanas pasan del nomadismo a la vida sedentaria y, de este modo, deben utilizar parte del territorio que ocupan para el resguardo y acomodo de los animales destinados a la actividad ganadera.

Esta actividad ganadera con asentamiento territorial se ha mantenido hasta la actualidad como uno de los usos tradicionales del suelo rural, si bien presenta algunas cuestiones en las que se diferencia del uso agrícola y que, en definitiva, determinan las especialidades de este uso en su localización en el suelo no urbanizable y especialmente en el protegido. La primera de ellas, apuntada por autores como BARREDA BARBERÁ¹²⁶⁷, es la que hace referencia al propio ejercicio de las actividades ganaderas, que se haya muy condicionado por regulaciones legales que determinan el régimen de autorización de las explotaciones ganaderas, sobre todo por razones de

¹²⁶⁷ *Op. cit.* (2008, págs. 110 y ss.).

prevención sanitaria, tanto para los animales como, principalmente, para las personas que se relacionan o interactúan con ellos.

Por ejemplo, el artículo 36 de la Ley 8/2003, de Sanidad Animal, dispone que las explotaciones de animales de nueva instalación, o la ampliación de las existentes, deberán cumplir con las distancias mínimas que se establezcan respecto a poblaciones, carreteras, caminos y otras explotaciones o instalaciones que puedan representar una posible fuente o medio de contagio de enfermedades, además de disponer de la previa autorización de la autoridad competente¹²⁶⁸. A su vez, debido a los posibles impactos que la concentración ganadera puede genera para el entorno en el que se localiza, la autorización de explotaciones de esta naturaleza suele requerir la tramitación de un proceso específico de evaluación ambiental, con el objeto de eliminar o, cuanto menos, amortiguar, las posibles afecciones que el normal desarrollo de la explotación pudiera generar. A modo de ejemplo puede citarse la regulación de los procesos de verificación ambiental regulados en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía¹²⁶⁹, cuyo anexo segundo recoge las autorizaciones ambientales precisas para la apertura de instalaciones de cría intensiva de ganado en sus diferentes categorías.

La especialidad del uso ganadero se infiere igualmente del modo en el que éste puede estar autorizado, debido a que su ámbito se extiende desde la mera posibilidad de la presencia de ganado de cualquier tipo en los parajes rurales disponiendo de los pastos presentes en los mismos (ganadería extensiva), hasta las explotaciones que requieren estabulación y, en su caso, instalaciones auxiliares (ganadería intensiva). Por lo tanto, el uso ganadero debe ser configurado expresamente a la hora de determinar la extensión exacta de su alcance, tanto en la posible limitación de cabezas de ganado que pueda albergar el territorio protegido (por los impactos que pudieran generarse por el exceso de animales presentes en el espacio protegido), como por la propia

¹²⁶⁸ En el caso de Andalucía, la distancia a núcleos urbanos se establece en 500 metros, conforme dispone el artículo 3 del Decreto 14/2006, de 18 de enero, por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de Andalucía.

¹²⁶⁹ BOJA núm. 143, de 20 de julio de 2007.

posibilidad de habilitar elementos de estabulación o albergue animal. A modo de ejemplo, el PRUG del Espacio Natural de Doñana, aprobado en 2016, establece que en su ámbito pueden desarrollarse actividad de ganadería extensiva¹²⁷⁰ conforme a la carga pastante que pueda asignarse en función de las necesidades de conservación de los recursos naturales de las diversas zonas del Espacio Natural.

Para determinar esta carga pastante BLANCO SEPÚLVEDA¹²⁷¹ aplica el análisis denominado de “evaluación de tierras para uso ganadero” centrado en determinar la aptitud de las tierras para su utilización pecuaria mediante la medición de su potencialidad a partir de la estimación de la capacidad sustentadora de la vegetación. Los parámetros utilizados son variados, entre los que destacan los siguientes: cantidad y valor nutricional de los recursos vegetales disponibles en el medio, requerimientos energéticos de los animales, disponibilidad de agua y accesibilidad, entre otros. Actualmente, además se tiende a unificar los procedimientos que determinan la capacidad (aspectos relacionados con la producción y la sostenibilidad económica) y la vulnerabilidad (aspectos relacionados con la degradación y sostenibilidad medioambiental), ya que se puede considerar que esta simbiosis es la mejor vía para alcanzar el uso sostenible del territorio.

En este contexto, BERNUÉS JAL¹²⁷² introduce dos conceptos a la hora de analizar el grado de sustentabilidad de los suelos en los que se autorice el uso ganadero, como son la multifuncionalidad y la sostenibilidad. Según esta teoría, la multifuncionalidad de las explotaciones hace referencia a las nuevas demandas sociales, tanto en aspectos productivos (calidad y seguridad alimentaria) como no productivos (medio ambiente, bienestar animal, mundo rural vivo, soberanía alimentaria, etc.). En segundo lugar, la sostenibilidad, aunque relacionada con el concepto anterior, incorpora el tiempo como elemento esencial en su propia definición, puesto que considera conjuntamente las demandas sociales actuales y futuras, y estas demandas se encuentran en

¹²⁷⁰ Definida como el mantenimiento del ganado en “pastizales naturales”.

¹²⁷¹ BLANCO SEPÚLVEDA, Rafael (2008, págs. 53 y ss.).

¹²⁷² BERNUÉS JAL, Alberto (2007, págs. 136 y ss.).

permanente cambio. Con arreglo a este criterio, la equidad intergeneracional en la gestión de los recursos depende de la “reproducibilidad” o capacidad de auto-reproducción de los elementos esenciales de un determinado sistema.

Las diferencias entre los sistemas ganaderos establecidos en el medio rural español vienen determinadas por varios factores, siendo muy importante el relativo a las condiciones del territorio y el acceso a los pastos de consumo del ganado. Como analizan DE ABRÉU Y PIDAL y MONSERRAT RECODER¹²⁷³, con carácter general el tipo de ganadería extensiva ha venido determinado por la necesidad de reubicar el ganado en las distintas zonas de pastoreo con recursos en cada estación concreta del año, siendo un elemento muy importante no solo para la actividad económica que genera sino, además, como medio de control de los pastos secos y matorrales que en la época estival propician los incendios forestales. Al contrario, la cría de ganado en establo surge como consecuencia del florecimiento de los asentamientos humanos y, en muchas ocasiones, como adición o complemento de las actividades agrícolas, que se convertían en el medio de dotación de la materia prima de la producción animal.

Pero independientemente de esta distinción, la consideración de la ganadería tradicional como trashumante, extensiva o de pastoreo, frente a la esencialmente estabulada, no presenta unos perfiles totalmente definidos, ya que se estima que el ejercicio de la primera también puede demandar algunas instalaciones auxiliares como soporte de la propia actividad. En este sentido se expresa la STSJ de Castilla y León de 27 de diciembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 506/2016. Ponente SASTRE LEGIDO, EDJ 2016/281832), en cuyo FD 3º se afirma que el uso de la ganadería extensiva, permitido en el suelo rústico de protección agropecuaria de que se trata, contiene el de las edificaciones auxiliares de la explotación, lo que incluye la nave prevista por el solicitante de la licencia como anexo para el desarrollo de la actividad.

¹²⁷³ DE ABRÉU Y PIDAL, José María y MONSERRAT RECODER, Pedro (1975, págs. 487 y ss.).

No obstante, como se ha apuntado, la correcta discriminación entre el alcance que presenta la ganadería extensiva en los distintos parajes protegidos debe venir delimitado por el instrumento que module la autorización del uso, debido a que el grado de protección del suelo puede incidir decisivamente en esta cuestión. En este sentido, la STSJ de la Comunidad de Madrid de 8 de febrero de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 1227/2005. Ponente LÓPEZ DE HONTANAR SÁNCHEZ, EDJ 2007/191610), dispone que al establecerse por el planeamiento como uso autorizado únicamente el ganadero extensivo tradicional, y dado el nivel de protección del territorio, no se autorizan las construcciones para las que se solicitaba calificación, que en todo caso podrían ejecutarse fuera de las zonas protegidas por la ordenación territorial. Es conforme a esta premisa con la que normalmente se autorizan usos ganaderos en los espacios naturales, como se ha visto en el caso de Doñana, evitándose toda apelación a instalaciones auxiliares o de naturaleza similar salvo excepciones muy localizadas, disponiendo únicamente de los espacios habilitados como zonas de pastoreo para este tipo de uso.

En el caso de los suelos protegidos por los diferentes instrumentos de planificación, podemos comprobar cómo, con carácter general, los usos ganaderos se encuentran incluidos dentro de los ámbitos cuyo régimen de protección no presenta perfiles excesivamente restrictivos (como es el caso de los suelos de protección integral) o limitaciones derivadas de riesgos naturales o tecnológicos, al estimarse que su naturaleza rural le otorga el carácter de uso tradicional del entorno. Para ello, los instrumentos de ordenación territorial suelen contener disposiciones de distinto alcance normativo, en las que establecen las pautas que posteriormente deben ser desarrolladas por la planificación urbanística, conteniendo entre otras cuestiones la disponibilidad de los suelos para el establecimiento de usos agropecuarios y, principalmente, las restricciones de construcción de instalaciones asociadas a estos usos.

Esta afirmación ha sido ratificada por las decisiones judiciales que han analizado la cuestión, como puede apreciarse en la STSJ del País Vasco de 28 de septiembre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec.

379/2009. Ponente RODRIGO LANDAZÁBAL, EDJ 2010/248733), en cuyo FD 4º se desestima la pretensión de instalar una construcción en suelo protegido en el que se autoriza la ganadería extensiva, al no figurar entre sus actuaciones permitidas la localización de instalaciones auxiliares. En el mismo sentido se expresa al STSJ de Castilla y León de 7 de diciembre de 2018 (Sede de Burgos, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 132/2018. Ponente REVILLA REVILLA, EDJ 2018/686659), que niega la posibilidad de ubicar una balsa de purines en suelo protegido, aunque en el mismo se autorice el de ganadería extensiva. La misma interpretación se recoge en la STSJ de Castilla y León de 29 de mayo de 2015 (EDJ 2015/95042), en la STSJ de Cataluña de 14 de julio de 2000 (EDJ 2000/41429), o en la STSJ de Andalucía de 2 de diciembre de 2010 (Sede de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 493/2003. Ponente DEL PINO ROMERO, EDJ 2010/374475)¹²⁷⁴.

Aunque más adelante se hará referencia a la autorización de construcciones relativas a los usos tradicionales del suelo rural, cabe en este punto traer a colación lo ya expuesto sobre la diferente consideración de las instalaciones ganaderas a efectos urbanísticos, en función de la naturaleza de las construcciones pretendidas. En concreto, la cuestión deriva de la consideración de las explotaciones ganaderas como uso tradicional o, en otro caso, como una actividad industrial cuyo régimen de asentamiento debe ser el establecido expresamente para este tipo de instalaciones. En general, deben ser los instrumentos de planificación los que definan expresamente estas consideraciones y delimiten los perfiles de cada tipo de explotación, si bien, puede apuntarse una diferenciación generalizada basada en el propio objeto de la actividad económica, de tal modo que si el objeto principal de la explotación es el aprovechamiento del producto de los animales se deberá considerar como un tipo de uso ganadero (granja tradicional), en tanto que si el objeto principal es el comercio de los propios animales para consumo (humano o de

¹²⁷⁴ Por esta sentencia, la Sala andaluza valida expresamente la regulación de un PORN en la que limita los usos de ganadería extensiva de un espacio protegido a las zonas dedicadas a pastos y pastizales, incluyendo la posibilidad de que la Consejería competente pueda prohibir su actividad en los supuestos excepcionales que se recogen en el instrumento de planificación ambiental.

otros animales), se suele atribuir a la explotación el carácter de actividad industrial.

En este sentido ROMERO JIMÉNEZ¹²⁷⁵ distingue entre “usos ganaderos naturales” y “usos ganaderos excepcionales”, en función del carácter de su vinculación al suelo rural en el que se ubican. Para este autor, los usos ganaderos naturales son los que presentan una vinculación tradicional con el entorno rural, entre los que se incluirían la apicultura, las explotaciones ganaderas extensivas, el pastoreo tradicional, las explotaciones ganaderas ecológicas o específicamente en Andalucía, toda la ganadería que merezca considerarse “producción ganadera integrada”¹²⁷⁶. A su juicio, también cabría calificar del mismo modo a la cría de aves cuando se alimenten de los recursos vegetales o animales (insectos) que se críen en el terreno, como sería el caso de las denominadas explotaciones extensivas de aves camperas o ecológicas.

A diferencia de los anteriores, los usos ganaderos excepcionales serían los que por sus propias características nunca podrán estar vinculados a la naturaleza del terreno, entre los que se incluyen todas las explotaciones ganaderas destinadas a la cría intensiva de animales en cualquiera de sus modalidades (porcino, caprino, bovino, equino, avícola, cunicultura, u otras especies animales) o la cría, producción o reproducción de animales para la posterior repoblación de cotos de caza y demás espacios cinegéticos. De este modo, si una explotación ganadera se desarrolla en régimen intensivo, es decir en la que se suministra la alimentación a los animales exclusivamente en el mismo lugar en el que están estabulados, entonces las especies vegetales o animales que existen en el terreno y de las que pudiera alimentarse el ganado (la naturaleza del terreno), no es la causante de su instalación en ese lugar, por lo

¹²⁷⁵ ROMERO JIMÉNEZ, Ginés (2016).

¹²⁷⁶ Conforme al artículo 1 de la Orden de 29 de noviembre de 2005, por la que se aprueba el Reglamento Específico de Ganadería Integrada en Andalucía, se define como la explotación extensiva, que realiza su actividad sobre la base de un manejo adecuado de animales procedentes de razas, determinadas para cada especie, que hace un aprovechamiento racional de los recursos naturales del campo, que contribuye al mantenimiento y conservación de los ecosistemas agrarios, y que busca una vía económica de futuro basada en la diferenciación productiva.

que ese uso ganadero podría desarrollarse con las mismas garantías de éxito, con igual rentabilidad o funcionalidad, también en cualquier otro terreno con independencia de su vegetación, de su naturaleza o destino. El mismo comentario procede para especies cinegéticas, o incluso para los núcleos zoológicos de las rehalas de perros destinados a la actividad cinegética que se desarrolle en terrenos distintos en los que se implanten esos núcleos.

Una vez determinada la condición de uso ganadero natural o excepcional, atendiendo a los parámetros indicados, para este autor se impone la consecuencia lógica que supone que las construcciones que, en su caso, se precisen por normativa sectorial para el normal desarrollo de cada uso ganadero seguirán la misma suerte que la actividad a la que sirven de soporte, y por ello deberán ser consideradas conforme al resultado del análisis efectuado para determinar la condición del uso al que vayan asociadas.

3. Los usos forestales y medioambientales.

a. Descripción y contenido.

Aunque la explotación de los recursos madereros de los bosques y montes también deriva de actuaciones de los primeros pobladores del planeta, en la actualidad la utilización de estos productos presenta unos perfiles más industriales que los usos agrícolas y ganaderos antes analizados, aunque de forma evidente nos encontramos ante otro uso tradicional del suelo rural y, por descontado, perteneciente al sector primario de la actividad económica nacional, al menos en lo que se refiere a la fase de obtención de las materias primas extraídas de las masas boscosas.

La vocación industrial de los recursos forestales presenta en la actualidad perfiles más acusados que en tiempos pasados, debido a que a las tradicionales aplicaciones de los productos del monte (madera, papel, resina, frutos silvestres, corcho, etc.), se ha sumado con gran pujanza la actividad

productiva derivada de la aplicación de sus subproductos, como es el caso de la biomasa derivada en su mayor parte de los restos de la limpieza forestal, y que actualmente es una gran fuente de energía para la dotación de otros sectores industriales e, incluso, para el consumo doméstico, mediante la producción del “pellet” como combustible de sistemas de calefacción y otros elementos de producción energética¹²⁷⁷.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la explotación de las zonas forestales españolas presenta una creciente importancia a efectos de la ordenación del territorio, no solo por su ejercicio sobre zonas especialmente sensibles ambientalmente, sino además, por la repercusión socioeconómica que indudablemente ha adquirido en los últimos tiempos con la apertura de nuevos nichos de aplicación de los recursos forestales, junto con el mantenimiento de los sectores tradicionales en los que se siguen empleando estos recursos. Como apuntan GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, SENCIALES GONZÁLEZ y GARCÍA FERNÁNDEZ¹²⁷⁸ esta nueva realidad supera la consideración anterior en la que el término monte se usaba en la tradición normativa española para referirse a los espacios forestales¹²⁷⁹ como espacios marginales, en contraposición con los terrenos productivos o agrícolas, quedado como el resto del territorio ubicado en los lugares más inaccesibles y con menor aprovechamiento productivo.

En la actualidad el concepto jurídico de monte se recoge en el artículo 5 de la LM, que mediante una fórmula descriptiva lo define como el terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales,

¹²⁷⁷ Vid. GONZÁLEZ LARTITEGUI, Rafael (2011, págs. 14-17).

¹²⁷⁸ GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, Oliver; SENCIALES GONZÁLEZ, José María y GARCÍA FERNÁNDEZ, Luis V. (2016).

¹²⁷⁹ PRADA BLANCO distingue entre “monte” como vocablo que incluye todos los terrenos calificados como superficies arboladas sin atender a su densidad, frente a “espacio forestal”, expresión que solo incluye áreas de plantaciones regulares con más de un 25 % de densidad en la superficie arbolada.

paisajísticas o recreativas¹²⁸⁰. Mediante esta definición legal se puede apreciar como la normativa pretende destacar la función económica y productiva de los montes españoles, al asociar su enunciado a las posibilidades de actuación que pueden promoverse en sus distintos tipos.

No obstante, estas consideraciones anteriores sobre los aprovechamientos de recursos forestales deben ponerse en relación con la protección de las zonas del territorio en la que se practican, debido a que precisamente este tipo de aprovechamientos proceden de áreas protegidas por sus valores ambientales, que suelen disponer de los regímenes de preservación más exigentes. En este sentido LÓPEZ RAMÓN¹²⁸¹ pone de relieve que la función económica de los montes debe desarrollarse conforme a los criterios de preservación de los entornos protegidos y, como no podría ser de otro modo, asegurando su gestión sostenible.

Esta idea conecta con la tendencia actual de entender a los montes como elementos integrantes del entorno rural, cuya necesaria protección no se presenta exenta de un correcto aprovechamiento de los recursos del territorio y que, sobre todo en el caso de los de titularidad pública, deben dar respuesta a las actuales demandas ciudadanas sobre los mismos, implementando medidas que armonicen la explotación de sus recursos naturales con otros tipos de usos compatibles con éstos y su propio régimen de protección, como son los paisajísticos, educativos, culturales o recreativos, a los que se refiere expresamente la citada Ley de Montes y que pueden englobarse bajo el concepto genérico de usos medioambientales.

Entre ellos, destaca por su pujanza como baluarte ambiental el denominado “ecoturismo”, que es descrito por autores como GÁLVEZ MARQUÍNEZ¹²⁸² un medio muy importante para la conservación de la biodiversidad, al aportar

¹²⁸⁰ A esta definición general, el artículo 5.2 añade otras superficies e instalaciones que también se consideran legalmente como montes, entre las que se incluyen las construcciones e instalaciones destinadas al servicio del monte en el que se ubican y los enclaves forestales así declarados por la normativa de la correspondiente Comunidad Autónoma.

¹²⁸¹ *Vid. apud* BARREDA BARBERÁ, Juan (2008, pág. 113).

¹²⁸² GÁLVEZ MARQUÍNEZ, Concepción (2016, pág. 5).

beneficios directos para la conservación de los entornos rurales a través de su apoyo a factores como la restauración y el mantenimiento de ecosistemas, disminución de los daños en el hábitat, creación de reservas privadas, medidas contra la caza furtiva y el uso de venenos, apoyo en proyectos de reintroducción de especies amenazadas y, en general, al desarrollo sostenible de los ámbitos rurales. La propia autora advierte de la existencia de ciertos impactos negativos derivados del ecoturismo, como son las perturbaciones por ruidos y tráfico, alteración de hábitats o molestias a las especies presentes en el territorio, que en su desarrollo es necesario minimizar, teniendo en cuenta que las propias acciones de conservación de muchas especies protegidas se financian cada vez más con dinero procedente del turismo ecológico y de naturaleza.

En este sentido, TORRES OUTÓN y PÉREZ VILARIÑO¹²⁸³ sostienen que nos encontramos ante un fenómeno emergente y cada vez más pujante, que precisa de una nueva cultura forestal que haga posible que los propietarios, Administraciones Públicas y usuarios en general, comprendan y apoyen la complementariedad de usos en los montes, sobre todo teniendo en cuenta que el bosque no es tan sólo un medio natural, sino un espacio fuertemente humanizado.

b. Tipos de montes en función de su aprovechamiento.

Como se ha indicado, la definición de monte que contiene el artículo 5 de la LM delimita su contenido desde un punto de vista positivo, pero también desde un punto de vista negativo, al determinar expresamente que no son terrenos de esta condición los dedicados al cultivo agrícola, los urbanos y, finalmente, los que la respectiva Comunidad Autónoma excluya en su normativa forestal y urbanística¹²⁸⁴. A partir de aquí podemos afirmar con GIL DE GÓMEZ PÉREZ

¹²⁸³ TORRES OUTÓN, Sara María y PÉREZ VILARIÑO, José (2008).

¹²⁸⁴ Como por ejemplo sucede con la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.

ARADROS¹²⁸⁵ que la clasificación fundamental de los montes es la que los distingue entre públicos y privados¹²⁸⁶, debido a que la protección de estos espacios y su aprovechamiento han venido tradicionalmente condicionados a su régimen de propiedad.

Pero a efectos de su régimen de uso y aprovechamiento, debemos atender a los distintos instrumentos de planificación aplicables sobre cada zona forestal concreta, tanto de alcance territorial como de naturaleza sectorial, para poder determinar su aptitud para los diferentes usos que la normativa admite en estos entornos ambientalmente destacados. De este modo, pueden ser identificados, en función de su uso o aprovechamiento dominante, distintos tipos de monte:

- Monte productivo, que se caracteriza por primar su valor económico tradicional que incluye desde la producción de madera hasta la producción de energías renovables, productos silvestres, ganado, etc.
- Espacios sensibles de planificación específica, en los que prima su valor ecológico, por lo que su actividad y uso se ve limitado por restricciones derivadas de su protección.
- Parques y espacios periurbanos, en los que destacan sus valores sociales y de servicio a la ciudadanía, que podrá disfrutar de éstos como cinturones verdes de la ciudad y zonas de esparcimiento.

Según TORRES OUTÓN y PÉREZ VILARIÑO¹²⁸⁷, la eficiencia en la gestión sostenible de los montes vendrá determinada por la maximización de los aprovechamientos que pudieran autorizarse en los diferentes tipos de montes, en función de sus concretas condiciones de protección. En algunos casos estos

¹²⁸⁵ GIL DE GÓMEZ PÉREZ ARADROS, Carlos (2016)

¹²⁸⁶ De este modo, la normativa distingue entre montes públicos y privados en función de que su titularidad recaiga en una Administración o entidad pública o, en otro caso, en una persona física o jurídica regulada por el derecho privado. Los primeros, además, se distinguen entre montes de dominio público (adscritos al uso o servicio público, los comunales y los catalogados) y los patrimoniales.

¹²⁸⁷ *Op. cit.* (2008).

montes, dentro de sus específicas condiciones de mantenimiento, pueden estar ya ejerciendo funciones terciarias ligadas a sectores y actividades económicas, culturales y sociales, como son las actividades al aire libre (ocio, esparcimiento y recreo), turismo (disfrute y conocimiento de la naturaleza), servicios ambientales (conservación de la biodiversidad, sumidero de carbono y renovación de la atmósfera, regulación de los cauces de agua, freno a la erosión, etc.), preservación y mejora del paisaje y, finalmente, conservación del patrimonio (histórico, social y cultural).

Para VALLE BUENESTADO¹²⁸⁸ la preservación, incluso la ampliación territorial de los espacios forestales protegidos es una tarea que se juzga hoy prioritaria en aras del desarrollo y de la propia preservación, la cual no ha de ser entendida como conservación naturalista a ultranza, sino que ha de incorporar a las poblaciones, considerando que no hay garantía de conservación del patrimonio sin atender al entorno socio-cultural y a las necesidades materiales de los habitantes, principales aliados y beneficiarios de su conservación.

Todos estos razonamientos expuestos se engloban dentro del concepto actual de sostenibilidad en la gestión de los montes y espacios forestales, que se exige en el artículo 32 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y que debe integrar los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural.

c. Regulación de los usos autorizados en los montes y zonas forestales.

Como se ha apuntado, los usos autorizados en cada ámbito geográfico concreto se deben regular mediante los instrumentos de ordenación territorial o urbanística aplicables, documentos que deben contener los parámetros conforme a los que se deben adaptar los usos compatibles con los valores

¹²⁸⁸ VALLE BUENESTADO, Bartolomé (2016).

naturales de los espacios forestales y, en sentido contrario, los usos que se declaren incompatibles y, en cuanto a tales, quedan prohibidos en sus respectivos ámbitos. El propio artículo 39 de la Ley de Montes dispone expresamente:

“Los instrumentos de planeamiento urbanístico, cuando afecten a la calificación de terrenos forestales, requerirán el informe de la Administración competente en gestión forestal. Dicho informe será vinculante si se trata de montes catalogados o protectores. Los montes pertenecientes al dominio público forestal tendrán la consideración de suelo en situación rural, a los efectos de lo dispuesto por la legislación estatal de suelo, y deberán quedar preservados por la ordenación territorial y urbanística, de su transformación mediante la urbanización”.

De conformidad con este precepto de la norma estatal, en el caso de los espacios forestales se debe atender a la posible aplicación de los instrumentos de planeamiento ambiental que pudieran ser de aplicación a las zonas incluidas dentro de espacios naturales o cualquier otro tipo de declaración similar, o a la presencia de instrumentos específicos como son los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF), documentos regulados en la propia Ley de Montes y desarrollados por las Comunidades Autónomas, que se definen como instrumentos de planificación forestal que se constituyen como herramientas incluidas en el marco de la ordenación del territorio. Como indica expresamente el artículo 31 de la Ley de Montes, el contenido de los PORF formulados será obligatorio y ejecutivo en las materias reguladas en la propia norma y su objeto serán los territorios forestales con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas. Estos instrumentos podrán establecer la zonificación de los espacios forestales sobre los que se formulen, a efectos de usos, compatibilidades y prioridades del territorio.

En el caso concreto de Andalucía, merece ser destacado el Decreto 172/2017, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de las Dehesas de Andalucía¹²⁸⁹, instrumento formulado en desarrollo de la Ley 7/2010, de 14 de julio, para la Dehesa, y que según su propia exposición de motivos tiene como

¹²⁸⁹ BOJA núm. 207, de 27 de octubre de 2017.

objeto favorecer la conservación de las dehesas andaluzas, preservando, desarrollando y revalorizando su riqueza económica, biológica, ambiental, social y cultural, y promoviendo que se gestionen de una manera integral y sostenible. El plan se estructura, según dispone el artículo 6.1 de la Ley 7/2010, de 14 de julio, incluyendo una caracterización de las Dehesas de Andalucía con un diagnóstico de la situación actual de las mismas, desde los puntos de vista social, ambiental, económico y cultural, así como de su aprovechamiento, identificando los factores productivos, ecológicos y socioculturales claves de su sostenibilidad. Para ello, se analizan nuevos usos y oportunidades para estos espacios, orientadas a mejorar la viabilidad económica de las explotaciones de dehesa, así como a impulsar la cohesión territorial y diversificación de la economía en el medio rural de estos entornos.

Por lo general, podemos apreciar como los instrumentos de ordenación territorial establecen líneas básicas para el establecimiento de los usos forestales y medioambientales, que posteriormente deben ser completadas por los instrumentos de planificación urbanística o sectorial, para conseguir la correcta articulación del sistema de autorización de usos en los espacios forestales y otras zonas del territorio en las que fuera posible establecer usos turísticos, recreativos, culturales o similares. Como ejemplo, el POTAD promueve la instalación en el ámbito de Doñana de un sistema de espacios recreativos destinados al ocio, recreo y desarrollo de actividades naturalísticas y de utilización activa de los paisajes del ámbito (art. 28). A ello se añade la necesidad de propiciar el uso recreativo de los espacios forestales más accesibles a la red viaria, para lo que requiere la ejecución de las instalaciones precisas.

En lo que respecta a la explotación forestal de los espacios naturales, se suele exigir la formulación del correspondiente instrumento sectorial que determine los procedimientos y medios por los que se puede llevar a cabo la obtención de los recursos primarios de los montes y zonas asimiladas, al objeto de que se garantice técnicamente la viabilidad de la explotación adaptada al mantenimiento de los recursos naturales objeto de protección. De este modo, el

artículo 56 del POTLOH se remite a proyectos y planes técnicos aprobados por la Administración competente, como medio previo y necesario para la autorización de este tipo de usos en los terrenos de protección de su ámbito de aplicación. En similares términos se expresan los instrumentos de ordenación urbanística, cuyos usos forestales suelen establecerse de forma muy poco definida, estableciendo básicamente su ejecución conforme a los parámetros de protección aplicables a cada tipo de suelo y a los planes sectoriales de ordenación forestal que se hubieran formulado al efecto.

En el caso de los usos medioambientales, la regulación suele ser mucho más definida, estableciendo la tipología de actividades concretas autorizadas en cada caso y la forma en que debe desarrollarse su puesta en práctica. A modo de ejemplo, el PGOU de Jerez de la Frontera incluye dentro de este ámbito a las actuaciones encaminadas, por una parte, a la conservación y protección de los recursos naturales municipales y a la regeneración de áreas degradadas y, por otra, a favorecer el contacto de la población con estos recursos o áreas a través del desarrollo de actividades divulgativas y de ocio. En concreto, se incluyen en esta regulación las señalizaciones, las sendas, caminos y miradores, instalaciones recreativas, los centros educativos (de interpretación y aulas de la naturaleza), las instalaciones destinadas al manejo de la flora y la fauna, las instalaciones forestales y las destinadas a la protección contra incendios y, finalmente, las infraestructuras de servicio (vallados, eléctrica, viaria, abastecimiento y saneamiento). La posibilidad de autorización de cada tipo concreto depende de lo establecido para cada régimen de protección, dependiendo básicamente de las instalaciones precisas para su ejecución y la posibilidad de autorizar su ubicación en cada caso.

En el caso del PGOU de Almonte, se introduce una especificación de las actividades incluidas dentro de los usos forestales, aunque su puesta en marcha requiere de la planificación sectorial procedente y la autorización autonómica correspondiente. En concreto se incluyen las actuaciones de limpia y entresaca, a efectos de un mayor desarrollo y conservación de las masas forestales y, por otro lado, de eliminación de árboles o masas forestales

enfermos, a efectos de un mayor control sanitario y en orden al mantenimiento de la cubierta forestal.

En conclusión, se puede destacar que la posibilidad de acceder a los usos forestales y medioambientales es bastante más limitada que en el caso de los usos agrícolas y ganaderos, fundamentalmente porque su ejercicio suele localizarse en espacios con un régimen de protección más cualificado que el de los suelos en los que normalmente se autorizan los usos agropecuarios. Esta realidad se percibe de forma muy evidente en los espacios forestales de titularidad pública, donde los usos autorizados se ejercen mediante procesos de pública concurrencia en los que los candidatos, como no podría ser de otro modo, deben adaptarse plenamente al régimen aplicable a cada zona territorial concreta¹²⁹⁰. Pero, igualmente, las restricciones a los usos se aplican en los espacios forestales de titularidad privada, debido a que el régimen de protección de estos territorios se extiende sobre grandes áreas de montes que se encuentran en manos de particulares, lo que supone un régimen de limitación muy importante sobre el derecho de propiedad de sus titulares.

En este caso, MUÑOZ-COBO ROSALES¹²⁹¹ afirma que estas vinculaciones tan importantes vienen determinadas por la función social de la propiedad, aplicable a toda titularidad inmobiliaria en términos generales, pero que en el caso de los espacios forestales presenta una importancia muy destacada, en función de las aspiraciones de preservación de estos entornos que en tiempos recientes ha venido exigiendo la sociedad como entidad colectiva y que, en la práctica, determina el establecimiento de una serie de restricciones y obligaciones a los titulares de montes privados que, en muchos casos, suponen unas cargas económicas de una entidad muy considerable. Por ello, se estima también necesario establecer un sistema de aprovechamiento sostenible e integral de estos espacios privados, de tal modo que su mantenimiento no suponga para sus titulares un régimen próximo a términos confiscatorios y que,

¹²⁹⁰ Salvo el caso excepcional de los “montes vecinales en mano común”, que presentan un régimen híbrido de titularidad privada, pero con connotaciones similares a los montes públicos, sobre todo en lo que respecta a su prohibición de disponibilidad.

¹²⁹¹ MUÑOZ-COBO ROSALES, Juan Fernando (2005).

en conjunto, facilite la deseable compatibilidad de la conservación de los montes con su explotación económica sostenible.

Por lo que se refiere a la interpretación jurisprudencial existente sobre esta cuestión, inevitablemente los Juzgados y Tribunales han validado de forma reiterada y prácticamente unánime las restricciones de uso atribuidas a los espacios forestales, asumiendo que la protección de estos entornos conlleva de forma indisociable el establecimiento de limitaciones muy importantes en los usos autorizados y, sobre éstos, unos regímenes de autorización ciertamente exigentes. Para ello, pueden citarse ejemplos como la STS de 5 de marzo de 2002 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 10731/1997. Ponente SANZ BAYÓN, EDJ 2002/3815) que valida la limitación de los usos autorizados de los espacios forestales y que, precisamente por su carácter de excepcionalidad, estima que en su consideración han de ser interpretados siempre de forma restrictiva, y mucho más aún, si estamos en presencia de suelos de específico uso forestal y de protección forestal. En sintonía con este criterio, la STSJ de Cataluña de 12 de febrero de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 374/2015. Ponente HERNÁNDEZ PASCUAL, ECLI:ES:TSJCAT:2018:2303) restringe la delimitación material de los usos forestales autorizados, excluyendo de su consideración a las actividades que exceden del acopio de la leña talada o de restos vegetales extraídos del bosque, al comprender actividades netamente industriales tales como el astillado de la madera con maquinaria, y ello incluso cuando la fuerza motora de la misma le provenga de un elemento móvil auxiliar y no de una instalación fija.

En términos más generales podemos citar la STSJ de Cataluña de 14 de octubre de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 1264/1997. Ponente BERBEROFF AYUDA, EDJ 2002/72179), que reprueba todo acto de ejecución sobre el territorio que pueda dañar el valor específico de la vegetación arbórea presente en el entorno; la STS de 30 de junio de 2014 (Sala 3ª, Sec. 4ª, rec. 3521/2012. Ponente REQUERO IBÁÑEZ, EDJ 2014/106512) y la STSJ de Andalucía de 27 de diciembre de 2011 (Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 1583/2006.

Ponente TORRES DONAIRE, EDJ 2011/337188), que validan las sanciones impuestas frente a actuaciones continuadas de roturación de suelos forestales; o la STSJ de Cantabria de 10 de septiembre de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 42/2007. Ponente LOSADA ARMADA, EDJ 2007/272366), en la que se confirma el diferente tratamiento otorgado a los usos autorizables en los distintos tipos de suelos protegidos, en atención a las diferencias existentes en sus regímenes específicos de protección y los propios valores a preservar en cada caso.

d. El control de la alteración de los usos forestales.

Puede añadirse a lo expuesto que la especial importancia que se otorga desde un punto de vista ambiental a los usos forestales se extiende no solo a la verificación de su correcta ejecución sino, incluso, al control sobre su posible alteración o modificación, en los supuestos en los que el nivel de protección del suelo permita la compatibilidad de otros usos alternativos. Esta realidad puede apreciarse en normas como el reciente Decreto 57/2018, de 15 de mayo, por el que se regulan los cambios de uso de suelo forestal a cultivos agrícolas en la Comunidad Autónoma de Extremadura¹²⁹², en el que se establece el procedimiento administrativo que debe tramitarse en esta región para poder modificar los usos forestales de un territorio por usos agrarios autorizables. Dicho proceso permite el control del órgano regional competente sobre la alteración propuesta, incluyendo tanto su viabilidad urbanística como, fundamentalmente, su adaptación ambiental.

Pero donde tal vez se aprecie la protección de los suelos forestales en su máxima expresión es en el ya citado artículo 50 de la LM, por el que se dispone la imposibilidad de la alteración de la condición forestal de los suelos quemados al menos durante los treinta años posteriores al incendio y la autorización en ellos de toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, en este caso durante el periodo de tiempo establecido por la

¹²⁹² Diario Oficial de Extremadura núm. 97, de 21 de mayo de 2018.

respectiva Comunidad Autónoma¹²⁹³. Esta prohibición, formulada en términos taxativos y con un régimen de excepción muy limitado, supone un régimen de protección normativa reforzado sobre el establecido de forma general, debido a que preserva la consideración jurídica de un determinado territorio en supuestos en los que puede haberse alterado gravemente su condición natural y, por extensión, los valores que originariamente motivaron su especial protección.

Por lo tanto, esta regulación puede considerarse un supuesto específico y amplificado de aplicación del principio de no regresión del suelo rural, puesto que se limita toda alteración, tanto jurídica como material, de las condiciones del terreno existentes con anterioridad a sufrir el incendio. Esta protección legal, formulada con un claro objetivo desincentivador de la provocación de incendios forestales para disponer posteriormente de los recursos del suelo quemado¹²⁹⁴, ha sido validada expresamente por la jurisprudencia al enjuiciar la viabilidad de las pretensiones de los afectados por incendios que han pretendido posteriormente disponer del suelo de su titularidad conforme a su realidad material, concluyendo que no existe posibilidad de excepcionar su cumplimiento más allá de los supuestos expresamente recogidos en la normativa aplicable.

Como ejemplo de esta limitación puede citarse el supuesto analizado por la STS de 18 de mayo de 2016 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 550/2015. Ponente PECES MORATE, EDJ 2016/68759), que extiende la aplicación de esta restricción a los terrenos forestales afectados por incendios en los que la afección es discutida, al otorgar preferencia a las conclusiones del informe del Servicio de Extinción de Incendios; o el de la STS de 25 de junio de 2015 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 163/2014. Ponente SUAY RINCÓN, EDJ 2015/117073), por la que se

¹²⁹³ Vid. SUÁREZ DE LEZO LANDECHO, Luis (2017, págs. 430-435).

¹²⁹⁴ Cfr. LÓPEZ PÉREZ, José Antonio (2011). Este autor destaca la incongruencia de una regulación que afecta a la ordenación del territorio y sin embargo se instrumenta en una Ley sectorial como es la de Montes, y con carácter general. Como afirma expresamente, esta norma persigue un fin de política criminal, como es el de evitar la proliferación de incendios forestales intencionados motivados por intereses especulativos, por lo que debería haber quedado limitada a su aplicación a través del Código Penal, que ya la incluyó con anterioridad en su artículo 355.

valida la aplicación estricta de la normativa autonómica dispuesta en el mismo sentido de la estatal, como medio de evitar los cambios no justificados en el uso forestal de estos suelos. Por su parte, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 25 de mayo de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, rec. 483/2016. Ponente ALTARRIBA CANO, ECLI:ES:TSJCV:2018:1727), desestima la pretensión de alterar el uso forestal de un terreno quemado aunque se hubiera probado que el fuego no fue originado por la intervención directa o indirecta de sus propietarios.

Por otro lado, conforme añade el citado artículo 50 de la LM en su punto primero, cabe destacar que esta limitación legal al cambio de uso forestal en estos supuestos puede ser excepcionada por las Comunidades Autónomas en los supuestos en los que el cambio de uso se encontrara previsto previamente en una directriz de política agroforestal que contemplara el uso agropecuario en montes en estado de abandono o, en otro caso, en instrumentos de planeamiento previamente formulados que, cuanto menos, hubieran sido objeto de evaluación ambiental favorable o, si ésta no fuera exigible, sometidos al trámite de información pública¹²⁹⁵. Este último supuesto ha sido interpretado por el Tribunal Supremo al señalar en la STS de 15 de noviembre de 2018 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 3335/2017. Ponente TOLOSA TRIBIÑO, ECLI:ES:TS:2018:4011), en el sentido de exigir la verificación de la evaluación ambiental estratégica del instrumento de planificación en tramitación, formulada de forma positiva, para que pueda operar esta excepción a la prohibición de alteración de los usos forestales previamente establecidos en el territorio.

De lo expuesto podemos concluir que los usos forestales, y en general los calificados como ambientales, pueden ser considerados como los más directamente vinculados con la especial protección del territorio, debido a que se localizan principalmente sobre zonas en las que la naturaleza se conserva

¹²⁹⁵ Fuera de estos supuestos, solo puede ser excepcionada la prohibición del cambio de uso de los espacios forestales incendiados mediante ley estatal o autonómica, cuando concurren “razones imperiosas de interés público de primer orden” y, en todo caso, siempre que se adopten las medidas compensatorias necesarias para recuperar una superficie forestal equivalente a la quemada cuyo uso forestal se altera. No obstante, esta excepción no puede operar en los supuestos de montes catalogados.

en su forma más primigenia, admitiendo únicamente actuaciones humanas que no alteren su condición natural ni su configuración visual, por lo que desde un principio han exigido un régimen de protección específico y singularizado.

4. Los usos cinegéticos y piscícolas.

a. Perspectiva actual.

El uso cinegético del territorio, que puede englobar la caza y la pesca interior, puede considerarse al igual que los anteriores como derivado de uno de los medios fundamentales de provisión de alimento de los primeros pobladores del planeta, pero la evolución de la sociedad lo ha venido relegando a una función básicamente deportiva y recreativa, manteniendo un contenido de recurso alimenticio muy residual. De este modo, el suministro de los animales destinados al consumo, que en tiempos pretéritos venía exclusivamente de la apelación a las artes de la caza y la pesca, ha sido progresivamente sustituido por los actuales sistemas de ganadería y piscifactoría, que han venido a excluir casi por completo a los medios de caza y pesca interior como forma de dotación de recursos alimenticios.

Esta disminución de la función alimenticia de la actividad cinegética no ha conllevado, sin embargo, su progresiva erradicación de las sociedades occidentales. Más al contrario, la tendencia humana a la práctica de la caza y de la pesca se ha mantenido presente mediante su transformación en actividades deportivas y de recreo, aunque en determinados supuestos las piezas cobradas sean destinadas al consumo. Con todo, el ejercicio de estas actividades y su inevitable afección a los animales objeto de las mismas ha generado una tendencia social, cada vez más creciente, contraria a estas prácticas recreativas, que exige la abolición de toda aquella actividad que pudiera causar daño a los animales sin que fuera estrictamente necesario. Esta reclamación de parte de la sociedad, si bien hasta la fecha no ha podido eliminar la actividad cinegética del territorio nacional, sí ha podido condicionar

su práctica, consiguiendo introducir en su regulación diversas medidas de protección animal e, incluso, de los entornos ambientales en los que se realiza.

Con todos los condicionantes expuestos, lo cierto es que la actividad cinegética es una realidad que asume la propia normativa estatal, que se refiere a ella en el artículo 13.1 del TRLS2015 como actividad propia del suelo rural, si bien, sometida a lo dispuesto en la normativa vigente y en la ordenación territorial y urbanística aplicable. A esta regulación puede añadirse lo dispuesto de forma específica en los artículos 65 al 67 de la LPNYB para los espacios naturales protegidos. En concreto, el artículo 65 en sus puntos 1 y 2 dispone:

“1. La caza y la pesca en aguas continentales sólo podrá realizarse sobre las especies que determinen las Comunidades Autónomas, declaración que en ningún caso podrá afectar a las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, o a las prohibidas por la Unión Europea.

2. En todo caso, el ejercicio de la caza y la pesca continental se regulará de modo que queden garantizados la conservación y el fomento de las especies autorizadas para este ejercicio, a cuyos efectos la Comunidades Autónomas determinarán los terrenos y las aguas donde puedan realizarse tales actividades, así como las fechas hábiles para cada especie”.

A estas referencias normativas, cabe añadir la alusión que realiza el artículo 20 de la LDMR, al establecer como presupuestos para incentivar la diversificación económica en el medio rural, la implementación de medidas que tengan por objeto, entre otros, el fomento de nuevas actividades de alto valor añadido, así como los procesos de integración vertical en la cadena alimentaria, para garantizar la consolidación del sector agroalimentario, silvícola y el derivado de la caza y pesca en las zonas rurales, y la aplicación de medidas de identificación de los productos agroalimentarios con las diversas zonas rurales.

No obstante lo anterior, con carácter general será la normativa autonómica la encargada de regular la actividad cinegética en los diferentes territorios, estableciendo las condiciones precisas para su autorización y ejercicio, todo ello conforme a lo determinado en la ordenación territorial y en la planificación urbanística, debido a que las condiciones precisas para el desarrollo de estas

actividades suelen concurrir en zonas rurales con valores ambientales destacables (montes, zonas boscosas, riberas fluviales y lacustres, etc.), por lo que lo normal es que los ámbitos en los que se que se practiquen la pesca y, sobre todo, la caza (principalmente la caza mayor), se localicen en suelos sometidos a algún régimen de protección especial.

A esta planificación se debe unir el sometimiento de la actividad cinegética (e incluso piscícola) a limitaciones temporales por las Administraciones competentes, con el objetivo de mantener los niveles poblacionales de las especies animales y fomentar su desarrollo hasta la edad adulta, como medio para garantizar su subsistencia y asentamiento en el territorio. Sobre esta cuestión, la reciente STS de 10 de diciembre de 2018 (Sala 3ª, Sec. 4ª, rec. 1424/2016. Ponente RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, ECLI:ES:TS:2018:4224), impone la exigencia de realizar esta planificación conforme a los criterios de utilización razonable de los recursos cinegéticos, ya sea con finalidad recreativa o de aprovechamiento. Por lo tanto, su ordenación temporal requiere la incorporación de los correspondientes informes previos que justifiquen que los periodos de veda que se establecen garantizan una utilización razonable de las especies cinegéticas, de suerte que su omisión revela un ejercicio arbitrario de esta potestad administrativa¹²⁹⁶.

Como al efecto afirma DORESTE HERNÁNDEZ¹²⁹⁷, con carácter general se presenta la caza como una actividad no sólo compatible y sostenible, sino incluso beneficiosa para la conservación del medio natural y la fauna silvestre. Pero en este punto se muestra partidario de la exigencia del Alto Tribunal contenida en la citada sentencia, debido a que la regulación administrativa de la caza debe ejercerse de modo respetuoso con la protección de las especies

¹²⁹⁶ En este sentido, cabe destacar por su especial incidencia el Auto de 21 de febrero de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por la que suspende la eficacia y vigencia del Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el 32/2015, de 30 de abril, regulador de la conservación de especies cinegéticas en esa Comunidad Autónoma. El fundamento de esta suspensión, a juicio de la Sala, es que los informes emitidos para la formulación del Decreto de 2018 no utilizan datos actualizados y suficientemente contrastados, por lo que concurre un defecto que es preciso corregir para poder determinar las especies de fauna silvestre que pueden ser consideradas como cinegéticas y, de este modo, ser incluidas en las órdenes anuales de caza.

¹²⁹⁷ DORESTE HERNÁNDEZ, Jaime (2019).

cinagéticas, con total conocimiento de la situación real de su población y con las máximas garantías de que los periodos autorizados no se solapan con los de su reproducción y cría. Por ello exhorta a las Comunidades Autónomas, como Administración competente en materia cinagética en virtud de lo dispuesto en el artículo 148 de la CE1978, a que adapten su actuación a la aplicación de los principios de utilización y gestión razonable de las especies cinagéticas.

b. Su consideración en los instrumentos de planificación sobre el territorio.

La viabilidad de la actividad cinagética en suelos especialmente protegidos, sobre todo en ámbitos de protección ambiental como son los espacios naturales, se plantea desde la consideración que mantienen los defensores de su práctica, argumentando que las zonas en las que se realiza son lugares sometidos a una máxima protección, no solo por los titulares del terreno sino, además y fundamentalmente, por los propios participantes en los eventos cinagéticos, al constituirse en auténticos defensores del mundo natural del que depende el ejercicio de esta actividad¹²⁹⁸. En estos supuestos, además, se alega que la caza y la pesca apoyan el seguimiento y control de las especies cinagéticas u piscícolas en los espacios naturales, como medida para evitar que su proliferación genere efectos perniciosos sobre el medio natural y los equilibrios biológicos¹²⁹⁹.

Por el contrario, se discrepa de este argumento por los sectores contrarios a estas prácticas, invocando los perjuicios que la caza puede causar al medio ambiente, no solo con el sacrificio estéril de las diferentes especies animales, sino también con el uso de munición y otros elementos artificiales que pueden producir afecciones importantes en los entornos naturales en los que se practica.

¹²⁹⁸ Cfr. VÁZQUEZ CAÑIZARES, Julio César (2015, págs. 7-8).

¹²⁹⁹ En estos términos se expresa el artículo 4.3.1.4.3 del PRUG del Espacio Natural de Doñana de 2016, en la alusión que realiza a las especies cinagéticas y piscícolas (tanto autóctonas como introducidas), existentes tanto en el Parque Nacional como en el Parque Natural de Doñana.

Como medio para encauzar las aspiraciones de los amantes de la práctica cinegética y, a su vez, tomar en consideración las exigencias de los sectores ecologistas, las normativas autonómicas suelen requerir la elaboración de instrumentos de planificación como medida previa para obtener la autorización sectorial de práctica cinegética, como podemos apreciar en el artículo 12 del Decreto 126/2017, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Caza en Andalucía, que exige expresamente la elaboración de un plan técnico de caza en todo territorio cinegético, definido como el instrumento de gestión de estos ámbitos que tiene por objeto asegurar el aprovechamiento sostenible de las especies cinegéticas, de forma compatible con la conservación de la diversidad biológica. En sentido similar se expresan otras normativas autonómicas como es el caso de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha (artículos 56 y siguientes), o de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura (artículos 42 y siguientes).

Dada la planificación exigida por la normativa para el desarrollo de la práctica cinegética, se ha considerado que las medidas impuestas por la misma para el ejercicio de esta actividad son un aval muy válido para entender que la gestión del territorio se va a realizar conforme a los parámetros de protección de los ámbitos cinegéticos en los que se lleva a cabo, incluidos los que estuvieran especialmente protegidos, como pueden ser los incluidos dentro de espacios naturales. En este sentido se manifiesta MUÑOZ-COBO ROSALES¹³⁰⁰ al exponer que el desarrollo de la actividad cinegética se postula como una relevante herramienta de gestión ambiental, tanto en espacios forestales de titularidad privada, como en lo que respecta a espacios naturales de titularidad pública, con la garantía adicional que supone la adaptación de su ejercicio a la planificación previamente aprobada.

¹³⁰⁰ MUÑOZ-COBO ROSALES, Juan Fernando (2005, págs. 607 y ss.).

A esta consideración cabe añadir la reflexión que realizan HERNÁNDEZ DÍAZ-AMBRONA y GONZÁLEZ DE LA CÁMARA¹³⁰¹ sobre la base de la potencialidad cinegética de determinados territorios, en los que su desarrollo se estima muy procedente tanto para su conservación natural como para la economía de su entorno social, por lo que se requiere una labor de planificación partiendo de sus factores climáticos, geológicos, agronómicos y forestales. La importancia del desarrollo de esta actividad vendrá determinada por su propia aptitud para sustentar esta actividad deportiva, sobre todo en espacios naturales o de agricultura marginal, en este último caso sobre todo en ámbitos de caza menor.

La exigencia de la planificación cinegética determina, entre otros aspectos, que los instrumentos de ordenación territorial no contengan una regulación específica sobre la posible utilización de los terrenos para la práctica de la caza, atribuyendo esta posibilidad (dentro de una autorización de uso global compatible con la naturaleza rural del suelo) a lo que determine la planificación propuesta, en la que se deberá analizar específicamente la adaptación del uso pretendido a las condiciones de protección establecidas para cada tipo de suelo. A modo de ejemplo, el artículo 74.5.d) del POTCG establece para las zonas calificadas como de protección ambiental la exigencia de que las Administraciones competentes desarrollen actividades y usos productivos, tradicionales y/o de ocio, vinculados al medio forestal y compatibles con la conservación de los hábitats y recursos naturales de estos espacios, por lo que no se contiene una alusión expresa a estas actividades indudablemente relacionadas con los entornos rurales.

Por el contrario, sí encontramos alusiones a la regulación de las actividades piscícolas en aguas interiores, como es el caso de los artículos 94 y siguientes del POTLOH, en los que se contienen las medidas precisas para ejercer la pesca y marisqueo en estas zonas, incluidas las medidas tendentes a la restauración ecológica fluvial de los entornos degradados.

¹³⁰¹ HERNÁNDEZ DÍAZ-AMBRONA, Carlos Gregorio y GONZÁLEZ DE LA CÁMARA, D. (1999).

Por su parte, los instrumentos de planificación urbanística sí suelen contener referencias más o menos explícitas a los usos cinegéticos y piscícolas autorizables en el suelo rural, caracterizándolos como auténticos usos tradicionales de los entornos no urbanizables, si bien, normalmente sometidos a su adaptación a los distintos tipos de suelo sobre el que pueden llevarse a cabo, incluido en su caso su régimen de especial protección. De este modo, el PGOU de Jerez de la Frontera incluye ambos usos dentro del catálogo de los que denomina “primarios”, señalando que comprenden las unidades dedicadas a la caza y repoblación cinegética de animales, a la pesca y piscicultura, explotación de criaderos y recogida de plantas acuáticas, con fines lucrativos. En este caso, el plan dispone que su ejercicio sin estabulación permanente, podrá desarrollarse, en principio, en cualquier tipo de suelo no urbanizable, sin más limitaciones que las condiciones exigidas en cada zona del territorio, por razones de protección específica del mismo. En idéntico sentido, el PGOU de Almonte incluye dentro de la definición de los usos ligados a la explotación agraria, los usos de caza y pesca (artículo 628 del documento normativo), sometiendo igualmente su actividad a la planificación sectorial correspondiente.

c. Su tratamiento jurisprudencial.

Todo lo expuesto sobre los usos cinegéticos y piscícolas ha sido reafirmado por la jurisprudencia que ha entrado a considerar cuestiones sobre estos usos en suelo rural, declarando su procedencia en ámbitos sujetos a especial protección siempre que su planificación se adapte a los valores objeto de preservación específica en cada ámbito y, en todo caso, a su ejercicio conforme a los criterios de sostenibilidad exigibles en toda actuación en suelo rural.

A modo de ejemplo, la STSJ de Aragón de 13 de junio de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 261/2015. Ponente GARCÍA MATA, EDJ 2016/148088), delimita los criterios de adaptación de usos autorizables

dentro de una zona de reserva de caza ubicada en espacios forestales, determinando la procedencia de usos alternativos que no incidan en las prácticas cinegéticas autorizadas, sobre todo en las épocas de veda en las que la prohibición del ejercicio de la caza puede habilitar estas prácticas complementarias sin incidir de forma apreciable sobre los espacios reservados.

En este sentido, de forma muy nítida la STSJ de la Comunidad de Madrid de 13 de marzo de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 9ª, rec. 459/2009. Ponente HUET DE SANDE, EDJ 2012/106145) avala la posibilidad de que los instrumentos de planificación, que declaren la especial protección del suelo, puedan realizar una autorización genérica del uso y, a su vez, diferir a un posterior instrumento de planificación sectorial el uso cinegético de todo o parte de su ámbito, disponiendo expresamente que en su formulación deberá adaptarse a las condiciones y criterios de preservación de los entornos protegidos. A similar conclusión llega la STSJ de Castilla-La Mancha de 14 de abril de 2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 342/2002. Ponente MONTERO MARTÍNEZ, EDJ 2003/41074), al validar la planificación técnica realizada en desarrollo de las previsiones del PORN de un espacio natural, como instrumento adecuado para la ordenación de los usos cinegéticos autorizados en su ámbito territorial.

En afirmación de esta interpretación, la STS de 17 de diciembre de 2010 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 717/2008. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2010/269749) determinó la responsabilidad de la Administración autonómica que impidió indebidamente la práctica cinegética en contra de lo dispuesto en los convenios suscritos con los titulares del paraje forestal, que solo requería la formulación del preceptivo instrumento de planificación para su desarrollo. La Sala asume con esta interpretación el criterio mantenido anteriormente en las STS de 3 de noviembre de 2004 y 5 de octubre de 2009, a las que se refiere expresamente.

En definitiva, podemos afirmar que tanto las referencias legales existentes como la interpretación jurisprudencial afirman la procedencia de los usos

cinagéticos y piscícolas no solo en los suelos rurales comunes sino, muy especialmente, en los suelos especialmente protegidos, y ello aunque los condicionantes que presenta en la actualidad el ejercicio de estas prácticas determinan que su autorización se encuentre sometida a procesos administrativos muy cualificados, incluyendo el de su planificación sectorial.

Sin embargo, la importancia que estas prácticas presentan a nivel socioeconómico en determinadas zonas del territorio nacional y su indudable vinculación al desarrollo de los entornos rurales supone, al menos a día de hoy, un aliciente de tal entidad que las medidas proteccionistas impuestas no han derivado en una disminución efectiva de los niveles de práctica de estas disciplinas y, por el contrario, sí han supuesto una garantía de adaptación de estos usos a los niveles de protección establecidos para los parajes en los que se desarrollan, incluyendo muchos espacios naturales protegidos conforme a la normativa sectorial aplicable.

5. Los usos extractivos.

a. Consideración jurídica y ambiental.

La consideración de los usos extractivos como integrantes de los usos tradicionales del suelo rural español deriva de una realidad incuestionable, como es que la extracción de elementos del suelo y subsuelo, en condiciones normales, se realiza en ámbitos de suelo no urbanizable, ya que es éste el lugar donde suelen encontrarse localizadas las canteras y, en general, los lugares donde se extraen los recursos minerales existentes en el territorio. No obstante, como ya se apuntó al hacer referencia a los valores que pueden determinar la especial protección del suelo, se antoja muy complicado que el régimen de preservación específica de un entorno incluya la posibilidad de albergar en su seno cualquier tipo de usos extractivos, debido a que su realización conlleva (en mayor o menor medida, dependiendo de la materia que se extraiga del terreno y del procedimiento establecido para su extracción) la

producción de alteraciones en el estado original del sustrato físico del entorno protegido.

No en vano, el ya citado artículo 13.1, párrafo segundo, del TRLS2015 dispone que la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice. Por lo tanto, como no podría ser de otro modo, en un entorno protegido solo podrán realizarse los actos extractivos que específicamente se autoricen por el instrumento que determine su régimen jurídico singularizado¹³⁰².

De lo anterior se puede concluir, con carácter general, que los extractivos son los usos tradicionales del suelo rural cuya posibilidad de ejecución va a quedar más condicionada por la declaración de especial protección de un territorio, debido a que la preservación de los valores por los que se haya obtenido tal declaración va a suponer, en la mayoría de los casos, la restricción de toda actuación que pueda alterar el estado físico del territorio protegido, con lo que es muy probable que quede vedado toda actividad de naturaleza extractiva¹³⁰³.

Como afirmaba FERNÁNDEZ-ESPINAR Y LÓPEZ¹³⁰⁴ al analizar esta cuestión desde su perspectiva constitucional, la contraposición entre protección del medio ambiente y explotación de los recursos naturales no debe entenderse como un conflicto de intereses, de tal modo que la Constitución Española establece los medios para determinar la preferencia entre ambos términos. Por

¹³⁰² Como se indicó en su momento, debemos hacer referencia expresa a los posibles ámbitos protegidos precisamente en función de la actividad extractiva que se produce o se ha producido históricamente en el entorno, que determinará la posible continuidad de la explotación y su régimen específico, como sucede en algunos entornos naturales modelados por explotaciones mineras al aire libre y que, en algunos casos, proceden de la ocupación romana de la Península Ibérica.

¹³⁰³ Esta realidad conlleva a que en los casos en los que la actividad extractiva fuera muy importante, se deberán implementar las medidas de declaración de interés público que contiene la vigente Ley de Minas, con el objeto de poder excepcionar las limitaciones de la ordenación territorial o urbanística y, en el caso de que se estime preponderante la actividad económica sobre el ámbito de protección del territorio, poder realizar la extracción pretendida.

¹³⁰⁴ FERNÁNDEZ-ESPINAR Y LÓPEZ, Luis Carlos (1986, pág. 272).

un lado, el reconocimiento constitucional de ambas actuaciones determina la necesidad de arbitrar los procesos existentes para su compatibilización en un mismo territorio, mediante la apelación a la obligación de restauración del terreno, con la finalidad de que la zona afectada quede integrada en el conjunto natural al concluir la explotación. No obstante, en los supuestos en que esta posibilidad no fuera asumible, deberá ponderarse la importancia general de la actividad en términos de economía nacional y el interés público concurrente, para determinar la opción preferente conforme a las circunstancias de cada caso concreto. A juicio de QUINTANA LÓPEZ¹³⁰⁵ la consideración de esta cuestión debe realizarse desde el análisis singularizado de los elementos concurrentes en cada situación, preferentemente a través de los procesos de planificación y ordenación territorial.

Ambas posiciones doctrinales venían a refrendar la posición adoptada por el propio Tribunal Constitucional, al exponer en la STC de 4 de noviembre de 1982 (64/1982)¹³⁰⁶ que la actual Carta Magna no establece una prioridad absoluta de la extracción minera frente a la protección del medio ambiente, pero tampoco permite desatender los sectores económicos estratégicos. De este modo, a juicio de la Sala Constitucional, los requisitos y cargas ambientales impuestas a las actividades extractivas son constitucionales siempre que no alteren el ordenamiento básico minero, sean razonables, proporcionados al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad. En este sentido, la clave en la actuación pública ha de residir, en la medida de lo posible, en armonizar la protección del medio ambiente con la explotación de los recursos económicos del territorio.

Como afirma TORIBIO JIMÉNEZ¹³⁰⁷, esta consideración ha evolucionado en la actualidad hacia el concepto de “utilización racional” de los recursos naturales, como medio de armonizar su explotación con la protección ambiental, asumiendo una decidida apuesta por la armonización de ambos intereses en busca de un progreso económico basado en el principio de la sostenibilidad.

¹³⁰⁵ QUINTANA LÓPEZ, Tomás (1986).

¹³⁰⁶ BOE núm. 296, de 10 de diciembre de 1982.

¹³⁰⁷ TORIBIO JIMÉNEZ, Javier (2016, págs. 33 y ss.).

Para ello, el citado autor destaca la necesidad de analizar cada situación planteada conforme a sus circunstancias concretas, lo que requiere un análisis del estado y potencialidad del territorio basado en las técnicas de los procesos de planificación.

Sobre esta cuestión DEL CASTILLO MORA¹³⁰⁸ sostiene que las tensiones entre la minería y el medio ambiente determinan la confrontación de la puesta en valor de dos bienes jurídicamente relevantes, como son la actividad económica y la protección del entorno, concurriendo la particularidad que en no pocas ocasiones las mayores fuentes de recursos minerales coinciden con lugares naturales relevantes ambientalmente y que, por esta consideración, han sido declarados como espacios naturales protegidos.

Para este autor la conjugación de ambos intereses requiere una planificación seria y rigurosa de los emplazamientos de las actividades mineras, con el objeto de evitar tensiones innecesarias. Para ello se requiere que el proceso de planificación territorial venga presidido por una amplia participación, de tal modo que se aborden y analicen todos los intereses concurrentes sobre un mismo espacio, con la finalidad de poder establecer el que se ha de entender preferente desde todos los puntos de vista considerados. Esta forma de actuación se ha de convertir en la mejor aliada del pretendido éxito de la convivencia de la minería y los espacios naturales protegidos, entre el interés socioeconómico y el ambiental de un entorno concreto.

La aplicación práctica de este proceso, como afirma RENAU FAUBELL¹³⁰⁹, supone que cuando el Estado haya calificado una materia prima como prioritaria, y salvo que su extracción afecte a un espacio ambiental declarado también de protección prioritaria, la ponderación de valores se habría de decantar a favor del interés minero. En los casos en los que la preferencia no se aprecie de forma directa, deberá existir una ponderación específica de los valores en conflicto, como trámite imprescindible para determinar cuál de ellos

¹³⁰⁸ DEL CASTILLO MORA, Daniel (2016, pág. 184).

¹³⁰⁹ RENAU FAUBELL, Fernando (2005, pág.).

sería el prevalente, teniendo en cuenta los principios aplicables al caso, como es el de precaución y, en todo caso, el interés general subyacente.

En resumen, podemos afirmar que la ponderación entre la preservación de los entornos protegidos y la posible admisión en su interior de usos extractivos, va a depender, por un lado, de la importancia que los recursos presenten para la economía nacional y, por otro, de la posibilidad de restaurar el terreno y recuperar los valores que determinaron su especial protección. Este análisis va a requerir, indudablemente, una labor de estudio territorial similar a la que se precisa en la formulación de los instrumentos de planeamiento, por lo que debemos considerar a éstos como elementos clave en la delimitación de estos usos en el territorio, incluyendo las medidas precisas para reparar los efectos provocados por los actos autorizados al estimarse ambientalmente sostenibles.

b. Su tratamiento por los instrumentos de planificación territorial.

En términos globales, al establecer el régimen aplicable a los ámbitos de suelos protegidos, podemos apreciar como los instrumentos de protección del territorio son propensos a incluir menciones muy específicas destinadas a proscribir todo acto de naturaleza extractiva, motivando tal consideración en las graves afecciones que su ejecución puede derivar para estos entornos, tanto propiamente materiales por la alteración del sustrato físico del terreno, como ambientales y paisajísticas. Como ejemplo, baste citar la declaración que contiene el PORN del Espacio Natural de Doñana aprobado en 2016, que expresamente impide toda nueva autorización para el aprovechamiento, investigación o explotación de los yacimientos minerales y recursos geológicos, con excepción del aprovechamiento salinero.

En lo que respecta a los suelos protegidos por planificación territorial o urbanística, se aprecia una identidad en el tratamiento de estos usos con lo expuesto para los instrumentos de declaración de espacios naturales, como puede apreciarse en el artículo 59 del POTLOH, que veda todo uso no agrario

o naturalístico a los suelos de protección territorial instaurados en su ámbito de aplicación. En el caso de los instrumentos de planeamiento urbanístico, podemos comprobar cómo se posicionan en la línea del resto de instrumentos de planificación, excluyendo generalmente los usos extractivos de los autorizables en los ámbitos protegidos.

En sintonía con lo expuesto, cabe destacar algunos supuestos de instrumentos de planificación, como es el caso del PGOU de Jerez de la Frontera que venimos analizando, en el que se recogen los usos extractivos dentro de los primarios y vinculados tradicionalmente al suelo rural, siendo definidos como las actividades de extracción, exploración, investigación, aprovechamiento y beneficio de yacimientos minerales y demás recursos ecológicos. Asimismo, se incluyen las actividades de primera transformación y distribución de dichos materiales, como las plantas clasificadoras de áridos.

Sin embargo, el plan jerezano altera posteriormente esta consideración al efectuar la regulación específica de los usos extractivos y exigir para su implantación la aprobación de un Plan Especial o Proyecto de Actuación (conforme a la normativa urbanística andaluza), con lo que a efectos prácticos se equipara a los usos no vinculados a la naturaleza rural del suelo, calificados como actuaciones de interés público en suelo no urbanizable, lo que conlleva la condición añadida de temporalidad y la necesidad de prever la restauración de los entornos en los que se desarrollen. Además, incorpora una serie de limitaciones específicas para el desarrollo de este tipo de usos, incluyendo la observación de una distancia mínima de 500 metros desde su implantación hasta los suelos urbanos y urbanizables, que se reduce a 250 metros con respecto a las zonas calificadas como hábitat rural diseminado. A partir de estas condiciones generales, el citado plan autoriza la instalación de estos usos en suelos protegidos por zona inundable, siempre que se garantice su restauración y, en segundo lugar, en los suelos de protección de regadíos, caracterizando en este caso su implantación como uso propio pero, en todo caso, sometido a las limitaciones a las que se ha hecho referencia anteriormente.

En otros casos, como sucede con el PGOU de Córdoba, directamente los usos extractivos se equiparan a los usos no tradicionales del suelo rural, al calificarse como actividades que por su utilidad pública o interés social deben de emplazarse en el suelo rural, pero no son directamente autorizables como usos vinculados al entorno. Por lo tanto, sus condiciones de implantación requieren la tramitación del procedimiento bifásico que al efecto establece la vigente normativa urbanística andaluza y la adaptación de su ejecución a los criterios definidos en el propio planeamiento, incluyendo la necesidad de prever la restauración de los terrenos en los que puedan ser autorizadas estas actividades en función de su nivel de protección asignado.

Mediante esta consideración de los usos extractivos por los diferentes instrumentos de planeamiento, se aprecia la progresiva priorización que se otorga a la protección del medio ambiente frente a los potenciales usos extractivos del territorio, sobre todo en los supuestos en los que se presume que su autorización podría alterar grave e irremediablemente los valores de los entornos protegidos, al no entender posible armonizar la preservación de los espacios naturales con la autorización de actuaciones que precisen una posterior labor reparadora¹³¹⁰. Por lo tanto, la posible autorización de estos usos se limita a los ámbitos de suelos rurales no protegidos o, en algunos casos, en los protegidos cuyo fundamento pueda tolerar una alteración material del territorio, como serían los suelos protegidos por riesgos del territorio y, en todo caso, tras la tramitación de un procedimiento de autorización complejo en el que se descarte toda limitación explícita o implícita que pudiera requerir su desestimación.

c. La evolución de su consideración jurisprudencial.

Esta consideración restrictiva de los usos extractivos en los entornos rurales, que si bien limita su autorización a las zonas habilitadas para ello, ciertamente

¹³¹⁰ Cfr. MORENO GARCÍA, Javier (2015, págs. 264 y ss.).

no establece su proscripción en términos genéricos, parte de la línea jurisprudencial derivada de la antes citada STC de 4 de noviembre de 1982 (64/1982), en la que se niega la posibilidad de que la normativa autonómica pueda prohibir con carácter general las actividades mineras dentro de los espacios naturales protegidos, incluso aunque en la citada prohibición se estableciera una excepción para las materias primas declaradas prioritarias a nivel estatal.

Esta interpretación del Tribunal Constitucional fue reiterada por la posterior STC de 19 de octubre de 1989 (170/1989)¹³¹¹, en la que se ratificaba el criterio mantenido ante una declaración del espacio natural realizada a través de la norma de aprobación de un parque, al determinar que en la regulación de sus espacios naturales protegidos, las Comunidades Autónomas no podrían establecer una prohibición general de las actividades mineras en su ámbito, debiendo al contrario incluir restricciones o prohibiciones en zonas concretas y, en todo caso, quedando al margen las posibles declaraciones de interés general estatal.

Sin embargo, como apunta RENAU FAUBELL¹³¹² el Tribunal Supremo ha aceptado la posibilidad de asumir con carácter general la prevalencia de la protección medioambiental sobre los potenciales usos extractivos en los espacios naturales protegidos, citando como ejemplo la STS de 18 de diciembre de 1997 (RJ 624/1998), en la que se avala la prohibición de todo uso de esta naturaleza por la exigencia de preservar el sustrato material en el que se reconocen los valores del entorno. Conforme a esta corriente doctrinal, la STSJ de Castilla y León de 13 de diciembre de 2004 (Sede de Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 1215/2000. Ponente ORAÁ GONZÁLEZ, EDJ 2004/211253), en su FD 3º indica expresamente:

“...Y si por las razones que acaban de exponerse debe desestimarse la pretensión inicial -el cambio de Suelo protegido a Suelo de Régimen Común-, de forma mucho más concluyente ha de rechazarse la deducida posteriormente -que entre los usos admisibles de ese Suelo

¹³¹¹ Publicada en el BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 1989.

¹³¹² RENAU FAUBELL, Fernando (2005).

protegido se permita la actividad extractiva -, bastando al efecto con reseñar que una determinación de tales características pugna frontalmente con lo dispuesto en el artículo 29.2.a) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, que al definir las reglas a que ha de sujetar el planeamiento el régimen del suelo rústico con protección expresamente prohíbe en el mismo las actividades extractivas, incluida la explotación minera, las canteras y la extracción de áridos o tierras”.

Según expresa la Sala, esta exclusión de actividades extractivas ha sido asumida por la jurisprudencia ordinaria como una consecuencia directa asociada a la especial protección del suelo, como puede apreciarse igualmente en la STS de 11 de junio de 1998 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 5617/2008. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 1998/10150), que en su FD 4º dispone que, aunque la norma no prohíba expresamente las actividades extractivas, no puede dudarse que la prohibición está incluida en el espíritu del precepto. De este modo, afirma la Sala que si el suelo es no urbanizable protegido, por definición deberán estar prohibidas todas aquellas actividades que puedan destruir la propia configuración del suelo, o que lo alteren en mucho mayor grado de otras actuaciones prohibidas expresamente. En el mismo sentido se expresa el Alto Tribunal en las STS de 1 de abril de 2009 (EDJ 2009/82995) y en la STS de 14 de octubre de 2010 (EDJ 2010/233401), validando la exclusión de los aprovechamientos mineros de las zonas especialmente protegidas, incluso aunque no se hubiera determinado su prohibición de forma expresa.

De esta interpretación jurisprudencial podemos concluir que los usos extractivos deben ser expresamente autorizados para su realización en suelos protegidos, como medida precautoria derivada de la presunción de que su ejecución va a alterar la configuración material del entorno protegido. En aplicación del principio de precaución que inspira la protección ambiental de estos entornos, en sentido contrario debemos entender que la no inclusión de estos usos dentro del catálogo de usos autorizables provoca su prohibición implícita.

No obstante, la propia evolución jurisprudencial ha venido a reconocer que la especial protección que excluya los usos extractivos debe realizarse conforme a lo establecido en la normativa vigente, por lo que no toda declaración de

protección puede conllevar el efecto limitativo de estos usos. Para ello se requiere la implementación de los instrumentos de planificación habilitados legalmente, como concluye la STS de 3 de noviembre de 2010 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 5294/2007. Ponente PECES MORATE, EDJ 2010/259075), al señalar en su FD 3º:

“El motivo de casación alegado por la representación procesal de la asociación recurrente debe prosperar porque, efectivamente, el Tribunal a quo, al declarar ajustadas a derecho las prohibiciones de la actividad extractiva minera contenidas en las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Segovia y Entorno, aprobadas por Decreto 74/2005, de 20 de octubre, ha infringido los preceptos invocados en el único motivo de casación esgrimido por haber sido tales prohibiciones acordadas a través de ese instrumento de ordenación del territorio en lugar de haber utilizado la Administración de la Comunidad Autónoma demandada, y ahora recurrida, su potestad de planeamiento urbanístico o ambiental al amparo de las Leyes 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, y 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, mediante la correcta tramitación del correspondiente instrumento de ordenación a fin de definir el grado de protección que los terrenos mereciesen en atención a sus características o valores ambientales y así quedar total o parcialmente excluidos de las actividades extractivas mineras”.

Como afirma RAMÍREZ SÁNCHEZ-MAROTO¹³¹³ con esta postura, el Tribunal Supremo declara expresamente que toda prohibición de usos extractivos en suelos protegidos debe ser suficientemente motivada y, en ningún caso, realizarse con carácter genérico¹³¹⁴, sino mediante un proceso de análisis territorial realizado mediante el procedimiento habilitado por la normativa vigente. En este sentido se cita la STS de 22 de mayo de 2013 (Sala 3ª, Sec.

¹³¹³ RAMÍREZ SÁNCHEZ-MAROTO, Carlos (2018, pág. 5).

¹³¹⁴ El propio autor señala, como excepción, el supuesto de los Parques Nacionales, que pueden considerarse como una categoría específica de los parques naturales y que tienen su regulación específica en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. A su juicio, la singularidad de esta figura jurídica de protección radica en que se considera que concurre un interés general del Estado que justifica que su declaración se disponga mediante ley estatal (aunque condicionada a la necesidad de la aprobación inicial de la propuesta de declaración por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre situado), y que se establezcan también, por medio de leyes y directrices estatales, las normas básicas para su protección. De conformidad con esta singular y excepcional importancia, su régimen de protección es particularmente estricto, en consonancia con la especial relevancia de los valores ecológicos que justifican su declaración, lo que lleva a la Ley a declarar la incompatibilidad con cualquier actividad minera. Es más, esta incompatibilidad absoluta se configura como uno de los requerimientos territoriales para que un área pueda ser declarada Parque Nacional. Así resulta del art. 6 de la Ley, que enuncia como uno de los requisitos que debe reunir un espacio para que pueda ser declarado Parque Nacional, el que no podrá contener actividades extractivas o explotaciones de áridos, arenas o minerales en su ámbito superficial.

5ª, rec. 5892/2009. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2013/89711), que declaró la legalidad de la calificación prevista por el PORN del Parque Natural de las Sierras Subbéticas, al determinar que en el mismo se califican zonas de reserva con exclusión de usos extractivos, si bien se estima que no contiene una prohibición absoluta de la actividad minera, sino que se limita a la zona de mayor valor medioambiental e incompatible, por ello, con las actividades extractivas “...en cuanto en esta área su destrucción en superficie es prácticamente irreversible”.

En sintonía con esta posición, pero en sentido contrario, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 15 de abril de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 337/2011. Ponente BLANES RODRÍGUEZ, EDJ 2015/104765), anula el precepto del PORN que contenía la prohibición específica de toda explotación minera, al entender que su inclusión fue arbitraria por no estar debidamente justificada ni motivada en las zonas de amortiguación del espacio protegido. Sin embargo, la correcta y coherente justificación de la decisión adoptada puede validar incluso el cambio de criterio en la consideración del suelo a estos efectos, tal y como afirma la STS de 25 de noviembre de 2014 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 3076/2012. Ponente DE ORO PULIDO Y LÓPEZ, EDJ 2014/216411), que confirma la modificación de un plan de ordenación urbanística en la que se alteraba la consideración de los suelos para albergar usos extractivos, al estimar que se realizó mediante un correcto uso del *ius variandi* y en aras del interés público. Como afirma el propio Alto Tribunal en la STS de 20 de enero de 2017 (EDJ 2017/6267), esta consideración del suelo debe mantenerse en tanto no se modifiquen los parámetros de la ordenación vigente, momento en el cual se podrá determinar si el suelo ha sido degradado y, por este motivo, el uso extractivo puede ser justificado y autorizado.

Mediante esta interpretación la jurisprudencia ha venido a modular la línea doctrinal genérica por la que, en principio, los usos extractivos quedarían vedados en todo territorio especialmente protegido. En este caso, la regla general seguiría siendo conforme a esta afirmación, pero con dos matizaciones

muy importantes. En primer lugar, la que determina que no es una afirmación dogmática, puesto que pueden existir ámbitos de los suelos protegidos que puedan admitir estos usos conforme al régimen de autorización exigible. En segundo lugar, como se desprende de las citadas resoluciones, esta afirmación debe proceder no solo de la estimación de que los usos extractivos pueden alterar la entidad material de los entornos protegidos, sino que deberá acompañarse de la justificación por la que se concluya que los posibles usos de esta naturaleza no serían de mayor interés general que la propia preservación del ámbito territorial y, en todo caso, realizada mediante el procedimiento habilitado por la normativa vigente para ello.

Finalmente cabe añadir, aunque más adelante se realizará un estudio más detallado sobre esta cuestión, que el establecimiento de restricciones a los usos extractivos puede llegar a generar la obligación de sus titulares, pero como exige la jurisprudencia siempre que el derecho sobre la explotación se hubiera incorporado al patrimonio de la persona o entidad afectada. Tal determinación deriva de la interpretación sostenida por el Tribunal Constitucional en sentencias como la STC de 19 de octubre de 1989 (170/1989)¹³¹⁵ por la que se impone la exigencia de indemnizar cualquier limitación singular de todo derecho patrimonial legalmente consolidado. MORENO GARCÍA¹³¹⁶ destaca la STS de 11 de febrero de 1995 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 6ª, rec. 1619/1992. Ponente PECES MORATE, EDJ 1995/1465), en la que el Alto Tribunal afirma la preferencia de la protección del medio ambiente al declarar la exclusión de usos mineros en un espacio natural, pero concede una indemnización a los titulares de la concesión por los gastos que tuvo que soportar para recibir la autorización posteriormente revocada¹³¹⁷.

¹³¹⁵ BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 1989.

¹³¹⁶ MORENO GARCÍA, Javier (2015, págs. 288 y ss.).

¹³¹⁷ Sin embargo, la Sala no reconoce la indemnización por el lucro cesante derivado de los beneficios futuros que hubiera podido obtener de la explotación, pese a que al ser un yacimiento de la Sección A) de la LM, le pudiera corresponder. Como apunta el citado autor, el motivo reside en que no se había consolidado su derecho a la explotación, al faltar todos los permisos precisos, y ello aunque la entidad reclamante actuó con la esperanza legítima de la obtención del derecho minero cuando hizo los gastos por los que la sentencia le indemniza.

B. La autorización de construcciones vinculadas a los usos del suelo protegido.

1. Caracterización legal.

Una de las cuestiones de mayor trascendencia sobre la autorización de usos en los suelos rurales protegidos es, sin duda, la relativa a la autorización de construcciones adscritas a los mismos, debido a que por lo general suelen ser las actuaciones que pueden generar un mayor impacto sobre los entornos en los que se proyectan. Esta realidad determina que tanto el régimen como el procedimiento de autorización de estas construcciones sean sometidos a una regulación específica, derivada de la voluntad de preservación que preside actualmente toda actuación sobre suelo no urbanizable, cuestión que se eleva exponencialmente en el caso de los suelos sometidos a especial protección.

Para analizar el proceso de autorización de las construcciones vinculadas a los usos tradicionales del suelo no urbanizable, también denominados usos primarios, debemos traer a colación la actual configuración del denominado *ius aedificandi*, al que se ha hecho referencia anteriormente y que, en la concepción clásica del derecho de propiedad, suponía la facultad del propietario del terreno para construir y hacer suyo lo construido, como manifestación originaria del derecho del que era titular. Este derecho a edificar sobre el territorio se ha ido modulando de forma progresiva, en función de la incidencia que sobre el mismo ha supuesto la introducción de normas limitativas de esa potestad del titular del terreno, derivadas de la aplicación de principios relativos al interés general y a la función social de la propiedad, hoy incluida dentro del artículo 33 de la CE1978.

Como señala MARTÍNEZ MARTÍNEZ¹³¹⁸ desde este punto de vista hay que considerar actualmente el derecho a edificar en suelos protegidos, que se debe poner en función con los valores a preservar especialmente en el entorno y, como resultado, se debe obtener el régimen de autorización de construcciones

¹³¹⁸ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, (2010, págs. 159 y ss.).

en el territorio, cuyo alcance y destino vendrá inevitablemente condicionado por el interés general que prioriza la conservación de los espacios protegidos¹³¹⁹.

Esta configuración del derecho de propiedad a nivel urbanístico se recoge actualmente en el artículo 11.2 del TRLS2015, en el que se dispone expresamente que la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no queda integrada en el contenido del derecho de propiedad del suelo. De este modo, la norma estatal asume que la patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la ordenación aplicable.

El propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre (EDL 2014/166262), por la que determinó la adaptación a la Carta Magna del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 (en la actualidad nuevamente refundida en el TRLS2015), señala sobre esta cuestión en su FD 9º que:

“...el legislador estatal en ejercicio de su competencia para la regulación del derecho de propiedad del suelo (art. 149.1.1ª CE), y en atención a la función social que ésta ha de cumplir (art. 33.2 CE), ha optado, en línea con nuestra tradición urbanística -tanto legislativa como jurisprudencial (por todas, STS de 18 de octubre de 2011)- y dentro de la libertad de conformación del derecho que le corresponde, por una concepción estatutaria de la propiedad urbanística conforme a la cual el "ius aedificandi" no forma parte integrante del contenido inicial del derecho, sino que se va adquiriendo en función del cumplimiento de los correlativos deberes urbanísticos. (...) La edificabilidad no es, pues, una cualidad del suelo mismo, sino un contenido que le otorga la ley y el plan a cambio del cumplimiento de determinadas obligaciones. Y es indudable que esta configuración legítima del derecho de propiedad urbanística tiene lógicamente una incidencia y traducción en el régimen de valoración del suelo: el "ius aedificandi" sólo se integra en la valoración del suelo cuando está ya patrimonializado, esto es, en el

¹³¹⁹ En este punto cabe hacer una breve referencia a la cuestión que más adelante será objeto de análisis más detallado, relativa a la problemática de la delimitación entre las situaciones expropiatorias y la definición del derecho de propiedad en su función social en función de las limitaciones y privaciones singulares impuestas a los propietarios. Esta cuestión, aplicable en general a todo tipo de suelos protegidos, presenta en muchas ocasiones la dificultad de establecer un criterio uniforme sobre los supuestos en los que nos encontramos ante una situación u otra, lo que ha generado gran incertidumbre y no pocas disputas judiciales.

suelo urbanizado, mientras que, en el suelo rural, la indemnización de la simple expectativa urbanística se condiciona a la concurrencia de determinadas circunstancias establecidas en la ley”.

Conforme a esta interpretación, la propia configuración del derecho de propiedad es el fundamento de las limitaciones establecidas por la normativa vigente para la realización de construcciones en suelo no urbanizable, que presentan una doble consideración en función de la naturaleza de la actuación proyectada:

- a) Por un lado, se requiere la justificación de la vinculación de las construcciones a los usos tradicionales y expresamente autorizados en el territorio, como criterio determinante para su autorización y que, en función de su naturaleza, requerirá una mayor motivación por parte del solicitante como premisa para obtener la licencia precisa para su ejecución¹³²⁰.
- b) Por otro lado, la normativa y la planificación del territorio suelen establecer una serie de determinaciones referentes a la forma en la que pueden autorizarse las construcciones pretendidas, cuyos objetivos fundamentales son la menor afección a los valores rurales del territorio y, por otra parte, su mayor adaptación al entorno.

Para hacer referencia a la primera consideración procede partir de lo dispuesto en el artículo 13.1 del TRLS2015, que en relación con el artículo 11 antes citado, determina que las facultades del derecho de propiedad del suelo, que incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, pueden llevarse a cabo dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, con destino al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Esta condición expresa determina la necesidad de

¹³²⁰ Aparte de estas construcciones, en suelo no urbanizable podrán autorizarse las destinadas a usos no vinculados a la naturaleza del suelo o considerados como usos excepcionales, si bien, su autorización suele requerir la realización de trámites urbanísticos previos a la obtención de la licencia para su construcción. A estas construcciones y su procedimiento de autorización nos referiremos más adelante en el presente trabajo.

justificar la vinculación a los usos admitidos ordinariamente en el territorio, como requisito para poder obtener la exigida autorización administrativa previa a todo proceso de edificación, conforme exige el artículo 11.3 del propio TRLS2015.

A esta condición previa de autorización de los actos constructivos en suelo rural, se debe añadir lo dispuesto en el párrafo segundo del citado artículo 13.1, en el que se dispone que la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice. Por lo tanto, al requisito de la vinculación a los usos tradicionales del suelo se debe añadir la exigencia de adaptación al régimen de protección que ostente el territorio en el que se pretenda ejecutar la construcción, tanto en lo que respecta al propio uso al que se vincula la edificación proyectada, como en sus características constructivas, que deberán adaptarse a las determinaciones propias del régimen específico del suelo.

En este sentido, MACHACÓN DÍAZ¹³²¹ afirma que tanto la regulación estatal como la autonómica configuran el derecho básico de propiedad del suelo rural o no urbanizable por referencia a su uso o aprovechamiento natural, siendo perfectamente razonable que se permitan aquellas construcciones que constituyen un complemento natural de la actividad desarrollada en los predios rústicos, conforme a su específico régimen de autorización.

En efecto, las normas autonómicas han asumido esta natural asociación entre los usos primarios autorizados en el suelo no urbanizable y las construcciones precisas para su correcto desarrollo. A modo de ejemplo, la normativa andaluza regula esta cuestión en el artículo 52.1 de la LOUA, que autoriza las obras o instalaciones precisas para el desarrollo de las actividades vinculadas al uso tradicional del suelo (en las que incluye a las agrícolas, ganaderas, forestales,

¹³²¹ MACHACÓN DÍAZ, F. Javier (2013).

cinéticas o análogas), siempre que se adapten a lo dispuesto por la normativa sectorial y a la planificación aplicable. En el caso de que el suelo se encuentre sujeto a algún régimen de especial protección, la norma andaluza somete la autorización a la previa verificación de su adaptación a los criterios de protección establecidos por la norma o instrumento que lo establezca. En términos parecidos se expresan el resto de normas autonómicas, como es el caso del artículo 34 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, o del artículo 93 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

2. Especialidades procedimentales de la autorización de construcciones en suelo no urbanizable.

De acuerdo con lo expuesto, se puede concluir que las instalaciones subordinadas a los usos primarios del suelo rural y, en todo caso, no prohibidas por los regímenes aplicables a los que estuvieran sometidos a algún tipo de protección, cuya conveniencia para el desarrollo de los usos del terreno se encuentre justificada y sus condiciones edificatorias se adapten a las exigencias del planeamiento vigente, han de entenderse como construcciones compatibles con la naturaleza del territorio y, en cuanto a tales, en algunas Comunidades Autónomas únicamente sometidas a la previa obtención de la preceptiva licencia municipal¹³²². No obstante, sobre esta conclusión deben aportarse algunas matizaciones, derivadas de la especialidad que presentan las construcciones sobre suelo no urbanizable en relación con las ejecutadas en suelo urbano.

En primer lugar, cabe destacar que la necesidad de adicionar documentación justificativa sobre la adaptación de la construcción pretendida al uso autorizado

¹³²² En determinados casos, como en el de la Comunidad de Madrid, se exige la misma tramitación para todo tipo de construcciones en suelo no urbanizable, por lo que a nivel de procedimiento administrativo esta vinculación al uso primario del territorio no presenta, al menos a priori, ninguna especialidad procesal.

en el territorio parece, cuanto menos, establecer una alteración de la teoría clásica que define a la licencia como una autorización municipal de carácter reglado, en la que únicamente se valida una actuación para la que el administrado ya ostenta el derecho a realizar. En este caso, la necesidad de acreditar algunos extremos relativos a la construcción proyectada¹³²³ parece atribuir a la Administración competente un cierto grado de discrecionalidad a la hora de conceder la autorización de la construcción solicitada, lo que determinaría una indudable modificación del concepto tradicional de licencia, al introducir elementos volitivos en ámbitos tradicionalmente reglados.

Dada la trascendencia que puede presentar esta cuestión sobre la actuación administrativa (sobre todo para las Entidades Locales), ante las posibles divergencias que pudieran surgir en la concesión de estas autorizaciones, parece razonable estimar fundamental que la planificación aplicable establezca de forma nítida, clara y sin contradicciones aparentes, los criterios configurados a priori para la obtención de las licencias de construcción en suelo no urbanizable, formulados de forma estandarizada y como medio fundamental para evitar conflictos y disfunciones a la hora de tramitar los expedientes de concesión de estas autorizaciones municipales.

Pero, a mayor abundamiento, cabe hacer referencia a un criterio general que requiere la solicitud de toda construcción en suelo no urbanizable y que, como se ha apuntado anteriormente, se exige tanto por la normativa estatal como por la urbanística de las Comunidades Autónomas. Este criterio es el de la “vinculación” al uso autorizado en el territorio, como elemento consustancial a la construcción proyectada y que, en todo caso, debe ser acreditado en el expediente de concesión de la licencia municipal precisa para su ejecución. Al igual que en el caso anterior, MACHACÓN DÍAZ¹³²⁴ sostiene que el planeamiento debe dilucidar de forma previa y con carácter general los medios concretos conforme a los que debe acreditarse esta vinculación de la

¹³²³ Como en el caso de Andalucía, cuya normativa exige que la construcción sea consecuencia del normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrarias (art. 52.1.B.a LOUA).

¹³²⁴ *Op. cit.* (2013).

construcción al uso natural del terreno, teniendo en cuenta que la propia jurisprudencia ha dictaminado que su autorización no es una concesión graciable de la legislación urbanística, sino el reconocimiento de las exigencias del contenido positivo del derecho de propiedad sobre suelo no urbanizable.

Sin embargo, el citado autor añade que el problema surge cuando el planeamiento correspondiente no determina y delimita de forma clara y precisa los criterios o circunstancias sobre los que ha de sustentarse la vinculación de la construcción al uso primario del suelo. En estos casos, en la práctica nada infrecuentes, el interesado debe afrontar una compleja labor de acreditación del concepto jurídico indeterminado “vinculación a la explotación de los recursos naturales” u otras expresiones similares utilizadas por la normativa urbanística, teniendo como único referente la copiosa jurisprudencia y doctrina que ha ido delimitando sus contornos.

Para ello, se identifican hasta tres características esenciales que debe contener toda construcción en suelo no urbanizable y que deben ser acreditadas por sus promotores, como son en primer lugar la relación funcional, que integra el carácter instrumental y accesoriedad entre la construcción y el destino agrario de la finca; en segundo lugar, la necesidad de la construcción para la gestión ordinaria de la explotación; y, en tercer lugar, la proporcionalidad de la construcción agraria con el tamaño de la explotación y de la finca en la que se proyecta. De este modo, la distinción entre las actuaciones que pueden entenderse adscritas a estos usos de las que, por su carácter o indefinición, no pueden ostentar esta condición, ha sido interpretada por la STSJ de Cataluña de 28 de enero de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 20/2009. Ponente LÓPEZ VÁZQUEZ, EDJ 2010/54408), en la que se niega la condición de uso vinculado al suelo para una construcción que no presentaba las características del mismo y donde tampoco se acreditaba el ejercicio de la propia actividad por su titular.

También se ha posicionado la jurisprudencia en cuanto a la tramitación de las autorizaciones municipales para la construcción de edificios vinculados a los

usos rurales, estimando que la peculiaridad del suelo en el que se ubican no determina un trato discriminatorio para los proyectos presentados, que deben ser analizados en cuanto a tales. De este modo, la STSJ de la Comunidad de Madrid de 30 de abril de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 644/1994. Ponente ARANA AZPITARTE, EDJ 1998/12312), en su FD 3º dispone expresamente:

“...En supuestos como el presente, en que se solicita una licencia de obras y teniendo en cuenta el carácter reglado de las licencias, la autorización deberá de concederse ó denegarse en función del proyecto presentado, examinando si se ajusta a la normativa reguladora de estas construcciones en relación con el suelo para el que se solicitan. Sin embargo tal examen no fue la base de la Resolución recurrida, que denegó la autorización no en función del proyecto sino en función a lo que se estaba construyendo, que se consideró excedía de una simple nave agrícola-ganadera, valoración por tanto incorrecta, que determina la estimación del recurso, sin perjuicio de que de forma independiente si la Comunidad estima que existe una construcción que vulnera la normativa urbanística o que no se ajusta al proyecto pueda y deba de iniciar los procedimientos pertinentes de restauración del orden urbanístico conculcado, pero no denegar la autorización solicitada, sin valorar y examinar el proyecto de ejecución de la obra”.

Pero, en todo caso, cabe afirmar que la cuestión sobre la que más se han pronunciado los diferentes órganos judiciales es la relativa a la vinculación de la construcción al uso declarado y autorizado en el suelo en el que se proyecta, delimitando los criterios sobre los que puede concluir la realidad o no de la vinculación pretendida, en función de los parámetros exigidos por la normativa autonómica aplicable, que como se ha apuntado anteriormente, puede presentar diferencias sustanciales. Esta configuración jurisprudencial puede apreciarse en Sentencias como la del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1991 o del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 17 de julio de 2006 que, en síntesis, concluyen que las construcciones han de ser adaptadas funcional y proporcionalmente a los usos autorizados en el suelo, además de acreditar la efectiva realización del mismo. Como en este sentido afirma la STSJ de Galicia de 27 de diciembre de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 6624/1998. Ponente RIVERA FRADE, EDJ 2002/98097), en la justificación de la necesidad de la construcción deben

aportarse elementos de juicio suficientes para concluir que la edificación proyectada sea realmente destinada a los usos del territorio.

En definitiva, la ejecución de construcciones en suelo no urbanizable relativas a los usos autorizados por su natural adaptación al suelo rural, requiere que por su promotor se justifiquen los criterios de vinculación, proporcionalidad y necesidad a los que se ha hecho referencia, cuestión que supondrá un esfuerzo de mayor entidad en tanto el planeamiento de aplicación omita los criterios generales sobre los que la Administración debe autorizar la edificación proyectada.

En todo caso, para su justificación se deberá atender a lo dispuesto en la normativa autonómica aplicable, debido a que en la misma puede contenerse la regulación específica de esta cuestión, exigiéndose en algunos casos (como sucede en el caso de la normativa de la Comunidad Valenciana), la aportación de un informe del órgano competente en el que se acredite la efectiva realización del uso al que se pretende destinar la edificación proyectada, exigido para determinados tipos de construcciones en suelo rural¹³²⁵. Con respecto a esta exigencia, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 6 de julio de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 13/2017. Ponente ALTARRIBA CANO, ECLI:ES:TSJCV:2018:2704) viene a afirmar que el informe del órgano autonómico, en los supuestos en los que se requiere por la normativa vigente, ha de entenderse como preceptivo y vinculante, de tal modo que solo una vez que el mismo ha sido emitido de forma favorable puede otorgarse la licencia municipal de obras que ampare la edificación proyectada en el suelo rural.

¹³²⁵ Cfr. IVARS BAÑULS (2008, págs. 2/23 y ss. ed. el.).

3. Ejemplos de regulación de estas construcciones en los instrumentos de planificación.

Además de estos criterios genéricos, como también se indicó anteriormente, el plan debe determinar los elementos delimitadores de los diferentes tipos de construcciones autorizables en el territorio, como medio de procurar la mayor adaptación de las edificaciones al entorno (máxime en los suelos protegidos) y la menor incidencia de las afecciones que pudieran generarse a los ecosistemas rurales en los que se proyectan las construcciones.

A modo de ejemplo, en el POTLOH se dispone expresamente que las edificaciones destinadas a la explotación agraria serán, en su ámbito de aplicación¹³²⁶, las casetas de aperos y maquinaria, establos y cobertizos para el ganado, instalaciones de captación y bombeo de agua, invernaderos y viveros y, finalmente, naves agrícolas y de manipulación de productos derivados de las explotaciones agrarias que tengan una relación directa con el uso de la parcela. En el caso de los usos forestales, se admiten los edificios de prevención y extinción de incendios, los de almacenamiento de piñas y productos similares y los viveros forestales.

El resto de las cuestiones relativas a estas construcciones, como son sus características externas y configuración interior, condiciones edificatorias, ocupación máxima sobre el territorio, etc., se derivan a los instrumentos de planificación urbanística, encargados de desarrollar y delimitar los criterios concretos de autorización. Tampoco se contienen elementos definidores de la necesidad de la construcción para la gestión ordinaria de la explotación, ni otros criterios de consideración adicional para la justificación de su vinculación al uso del suelo.

En el mismo sentido se expresa el artículo 70 del POTAD, que recoge una relación similar de edificaciones vinculadas al uso agrario del suelo, determinando expresamente que la edificabilidad, condiciones estéticas de la

¹³²⁶ Art. 65 POTLOH.

construcción, separación a linderos, cerramientos, materiales y demás condiciones constructivas deberán ser definidas por el planeamiento urbanístico aplicable a cada término municipal.

Atendiendo a la regulación contenida en los instrumentos de planeamiento urbanístico, podemos comprobar cómo el PGOU de Almonte establece a grandes rasgos la regulación pormenorizada de las condiciones de construcción de las edificaciones vinculadas a los diferentes usos primarios autorizados en el suelo rural, tal y como exige el POTAD, definiendo tanto su superficie, altura, superficie mínima de las fincas en las que pueden autorizarse las diferentes construcciones, ocupación máxima de las posibles construcciones autorizables, etc. Sin embargo, no se establece ningún criterio adicional de determinación de la vinculación y necesidad de la construcción sobre el uso al que pretende adscribirse, por lo que quedan elementos sometidos irremediablemente a la consideración de la Administración.

En el caso del PGOU de Jerez de la Frontera, que como se ha indicado se formuló sin la cobertura de un instrumento de ordenación territorial subregional que diera soporte a sus consideraciones, las edificaciones vinculadas a los usos naturales de suelo rural se regulan con una loable profusión, incluyendo aparte de las determinaciones constructivas y de ocupación del territorio a las que se ha hecho referencia anteriormente, algunas referencias concretas a la justificación de la necesidad y vinculación de las edificaciones proyectadas, como es la necesidad de la aportación por los promotores de la documentación acreditativa del ejercicio de la actividad para la que se solicita la construcción en el emplazamiento indicado, lo que supone un criterio exigente, pero a la vez muy preciso, de confirmación de la adscripción de la instalación pretendida al uso que la motiva¹³²⁷.

¹³²⁷ No obstante esta exigencia documental, todavía pueden quedar algunas cuestiones sometidas a interpretación administrativa, para lo que indudablemente se debe adoptar un criterio razonado y uniforme. Este sería el caso del alcance de la exigencia de la acreditación de la actividad realizada en el suelo rural, pudiendo discutirse si se requiere que la explotación tenga alcance comercial o, en otro caso, simplemente de autoabastecimiento o, incluso, de recreo. Sobre este tema, MACHACÓN DÍAZ (*op. cit.*, 2013) realiza una síntesis muy estimable sobre las distintas normativas autonómicas que establecen algún tipo de requisito específico para acreditar la vinculación de las construcciones proyectadas, sobre todo en usos agrarios,

A partir de estas consideraciones, los planes deben hacer referencia a la posibilidad de autorizar las construcciones asociadas a los diferentes usos naturales del suelo rural, en los casos de los suelos protegidos sobre los que se permitan éstos¹³²⁸. En los planes analizados, con carácter general las construcciones definidas como propias para los usos ganaderos y forestales son autorizadas en los suelos protegidos donde se habilitan cada uno de ellos, con las leves limitaciones impuestas de forma genérica para su adaptación ambiental a los diferentes entornos protegidos.

Finalmente cabe realizar una pequeña alusión a las construcciones precisas para los usos extractivos, que como ya se indicó anteriormente, presentan la particularidad de ser considerados usos tradicionales del suelo rural pero, por el contrario, no se incluyen dentro de los usos calificados como naturales del entorno rural y, por lo tanto, su ejecución suele requerir la tramitación de procedimientos adicionales y previos a la obtención de la preceptiva licencia municipal. Esta consideración de los usos extractivos como un proceso no natural del suelo, dado que altera su sustancia material, determina que las autorizaciones de uso de esta naturaleza (aunque procedan en el suelo en el que se proyectan), deban entenderse como un uso excepcional del mismo y, por lo tanto, se reconduzcan a los procesos de autorización de usos no tradicionales del medio rural a los que posteriormente se hará referencia.

En este sentido, afirma VALCÁRCEL FERNÁNDEZ¹³²⁹ que la más que posible alteración de la realidad física y material del suelo en el que se realizan estos usos y su carácter industrial, determinan irremediabilmente su exclusión del régimen de usos tradicionales del entorno rural y, en consecuencia, que su autorización se encuentre sometida a procedimientos administrativos más

distinguiendo entre las que exigen la aportación de variada documentación justificativa en prueba de la pretensión del promotor (alta en régimen de seguridad social, cartilla ganadera, etc.), de las que, como la valenciana, exige la aportación de un informe del órgano competente en materia agraria, acreditativo de la realidad de la explotación.

¹³²⁸ Evidentemente, en los suelos donde no se autoriza un determinado uso (aunque sea natural o primario), no puede entenderse autorizada ninguna construcción adscrita o vinculada al mismo.

¹³²⁹ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (2005).

complejos que la mera obtención de licencia municipal. Esta realidad evidentemente no solo se aplica a la propia realización del uso extractivo en sí, sino que se extiende a toda construcción asociada o vinculada al mismo, que debe ser incluida en el proceso de tramitación de la autorización de la explotación o, al menos, sometida a un tratamiento similar.

Esta consideración se incluye en muchos casos de forma implícita en los instrumentos de planeamiento, al excluir todo uso que no se encuentre expresamente autorizado. Sin embargo, en supuestos como el ya apuntado del PGOU de Jerez de la Frontera, se realiza un muy estimable esfuerzo de ubicación de los usos extractivos, para los que se admite su naturaleza “primaria” pero, como también se indicó anteriormente, su autorización se somete a la tramitación exigida para los usos no naturales del medio rural. Con todo, la cuidada distribución de los suelos protegidos que realiza este plan urbanístico determina que, en ámbitos como los de protección de regadíos, se autorice expresamente este uso y, en consecuencia, las construcciones vinculadas al mismo.

Todas estas medidas precautorias tienen una evidente finalidad proteccionista de los entornos rurales, que se manifiesta en la exigencia de una coherente y fundada justificación de la necesidad de ejecutar las construcciones proyectadas, como medida de salvaguarda frente a la no deseada proliferación indiscriminada de este tipo de construcciones, o su empleo en actividades no expresamente autorizadas.

C. Las construcciones residenciales en suelo protegido.

La consideración de los usos del suelo no urbanizable sujeto a especial protección requiere, cuanto menos, una alusión específica a la posibilidad de autorizar en su ámbito usos residenciales, o lo que es lo mismo, la capacidad de incluir dentro de su régimen jurídico la posibilidad de construir edificaciones destinadas con habitualidad al uso de vivienda. La complejidad de esta

cuestión, que se extiende también a los suelos rurales no expresamente protegidos, deriva de la contradicción que, aparentemente, presenta la autorización de un uso que fundamentalmente se concentra en los suelos urbanos, por lo que parecería procedente entender excluida de los suelos rurales toda actuación de carácter residencial.

No obstante, en honor a la verdad es preciso señalar que esa consideración es muy limitada y parcial, puesto que obvia toda la tradición de los colectivos que han residido de forma permanente en el medio rural, normalmente en construcciones asociadas a los medios de producción destinados a su subsistencia material y que, en la mayoría de las ocasiones no solo no han provocado afecciones importantes al medio en el que se han instalado sino que, al contrario, se ha constatado la producción de efectos beneficiosos para el entorno rural, como es su protección frente a incendios u otros eventos perjudiciales, el control de la erosión y desertización de determinados territorios o, incluso, la mitigación del fenómeno de la despoblación de amplias zonas del territorio nacional.

Por estos y otros motivos, la normativa española nunca ha desterrado del todo el uso residencial en el suelo rural o no urbanizable, si bien, ha intentado someter su autorización a la verdadera necesidad de su dotación, aunque ciertamente no en todos los casos con vinculación expresa a los usos del suelo en el que se propone su ubicación, pero sí limitando su ámbito a los sectores en los que los usos autorizados pueden demandar un uso residencial adscrito.

Ya el artículo 44 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana¹³³⁰ (RGU), establecía la posibilidad de autorizar los denominados “edificios aislados destinados a vivienda familiar”, siempre que su instalación no pudiera generar la formación de nuevos núcleos de población (cuestión tradicionalmente preterida en la gestión del suelo no urbanizable) y cuya tramitación se sometía al mismo

¹³³⁰ BOE núm. 27, de 31 de enero de 1979.

procedimiento que las instalaciones de utilidad pública e interés social, lo que conllevaba la necesidad de incorporar un informe municipal y la remisión del expediente al órgano competente en materia de urbanismo a nivel provincial o estatal, que previamente a su resolución debía realizar un trámite de información pública. El órgano competente para resolver la solicitud del promotor, entre otras cuestiones, debía analizar la necesidad de su emplazamiento en el medio rural y, como se ha indicado anteriormente, que su autorización no propiciara la formación de nuevos núcleos de población.

Aunque el citado artículo no lo recoge expresamente, parece inferirse la intención de la norma de establecer un nexo de unión entre el uso del suelo y la necesidad de la vivienda familiar aislada, como forma de determinar la necesidad de las personas de fijar su residencia en el entorno rural. A esta consideración se debe añadir lo dispuesto en el artículo 45.2 de la citada norma reglamentaria, en el que se afirma que en los espacios que por sus características deban ser objeto de una especial protección, no podrán ser dedicados a usos que impliquen transformación de su destino, naturaleza o lesionen el valor específico que se quiera proteger en los mismos.

Esta regulación del texto de 1978 (aplicable todavía en las Comunidades Autónomas cuya normativa propia no ha desplazado su vigencia efectiva) se ha transmitido a la legislación posterior, incluida la estatal relativa a los aspectos territoriales que permanecen bajo su competencia. De este modo, aunque no se cita expresamente, se entiende que el TRLS2015 hace referencia al uso residencial al incluir en el último párrafo de su artículo 31.1 que con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse en el suelo rural los actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural. A esta referencia, cabe añadir la contenida en el artículo 33.b) de la LDMR, que exige a los poderes públicos la implementación de medidas para el desarrollo rural sostenible y, en concreto la de facilitar el acceso a la vivienda de los ciudadanos del medio rural, adaptando los

regímenes de protección pública a las singularidades de dicho medio y concediendo una atención específica a los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad¹³³¹.

Pero conforme al actual sistema constitucional de distribución de competencias, es la normativa autonómica sobre ordenación territorial y urbanismo la que contiene las referencias directas a la posibilidad de construir edificaciones destinadas a usos residenciales en suelos rurales o no urbanizables, pudiendo destacar con RUIZ ARNÁIZ¹³³² que la generalidad de las regulaciones autonómicas contienen la posibilidad de asentar usos residenciales en los entornos rurales, con exigencias más o menos complejas para su autorización. La regulación de los usos residenciales en suelos no urbanizables suele contener la siguiente distinción:

- a) Por un lado, se suelen establecer los criterios para la autorización de edificaciones aisladas de uso residencial, normalmente vinculadas a los usos primarios del suelo y reguladas de forma similar a la establecida por el RGU.
- b) Por otro lado, en no pocas normativas se contiene la referencia a asentamientos rurales de carácter residencial y formulación colectiva, vinculados de forma tradicional a los usos del suelo y cuya característica fundamental, que la distingue de otros tipos de asentamientos, es que su regularización se instrumenta sin alterar la clasificación del suelo rural en el que se localizan.

¹³³¹ Sin embargo, en este caso hay que poner en relación esta exigencia de la LDMR con la contenida en el punto d) del citado artículo 33, que exige desincentivar el urbanismo disperso, particularmente en las zonas rurales periurbanas. Con esta premisa, parece que el legislador estatal se reafirma en la necesidad de justificar la necesidad de la ubicación de la vivienda aislada en suelo rural, priorizando la concentración de edificaciones residenciales frente a su dispersión.

¹³³² RUIZ ARNÁIZ, Guillermo (2006, págs. 449 y ss.).

1. Los asentamientos colectivos en suelo rural.

Comenzando por estos últimos, podemos indicar que la normativa estatal ya parece referirse a este tipo de asentamientos, al incluir el artículo 21.4 del TRLS2015 una alusión a los que denomina “núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural”. Con esta referencia ciertamente algo confusa, al ser incluida dentro de la regulación del suelo urbanizado pero de forma condicionada, MENÉNDEZ REXACH¹³³³ entiende que el legislador estatal remite a la decisión de la regulación autonómica la posibilidad de mantener su configuración dentro del suelo rural. Para el citado autor, estos asentamientos forman parte del “medio rural”, pero necesitan unas dotaciones y servicios mínimos que garanticen una calidad de vida digna a sus habitantes lo que conlleva a que su naturaleza híbrida dificulte la clasificación del suelo de los núcleos identificados y, por otra parte, explica las disparidades existentes en su tratamiento por las distintas legislaciones autonómicas.

En el caso de Andalucía, la LOUA establece la posibilidad de que se reconozcan estos asentamientos en el suelo no urbanizable, para lo que establece una categoría específica de esta clase de suelo, a la que denomina hábitat rural diseminado (art. 46.2) y que define como el que constituye el soporte físico de asentamientos rurales diseminados, vinculados en su origen al medio rural, cuyas características, atendidas las del municipio, proceda preservar. Otros supuestos similares son los de Galicia, en el que se regulan los denominados núcleos rurales tradicionales y los núcleos rurales comunes (arts. 23 y siguientes de la Ley 2/2016, de 10 de febrero del Suelo de Galicia; los de Asturias, que se denominan núcleos rurales (art. 136 y siguientes del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo); o de las Islas Canarias, en el que se distinguen los suelos rústicos de asentamiento rural y de asentamiento agrícola (arts. 33 y siguientes de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias).

¹³³³ MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2017).

En sentido contrario, otras normativas como la cántabra incluyen a los núcleos tradicionales dentro del suelo urbano, una vez sean delimitados por el planeamiento, que deberá establecer sus condiciones de mantenimiento y posible desarrollo (artículo 100.bis de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria). Con ello, según afirman ÁLVAREZ VILLA y CORDERO PANDO¹³³⁴ parece que estas normativas se adaptan en mayor medida a los parámetros de la normativa estatal, si bien dado que la determinación del régimen específico de los tipos de suelo es una competencia urbanística, y por lo tanto autonómica, cada normativa podrá establecer la opción que estime más coherente con su realidad territorial¹³³⁵.

De este modo, la conformación en concreto de cada tipo de asentamiento de estas características vendrá determinada por la regulación aplicable y, en buena medida, por la planificación que se establezca sobre los mismos, que será la que determine la configuración de cada ámbito, debiendo incluir las medidas relativas a las características de las construcciones y edificaciones, dotación de los suministros precisos, criterios de habitabilidad, posibilidad de nuevas construcciones, etc. Como afirma GUTIÉRREZ COLOMINA¹³³⁶ la normativa andaluza asume actualmente la posibilidad de delimitar asentamientos de ambas características, al facultar al planeamiento urbanístico para que pueda otorgar a determinados núcleos ubicados en suelo rural, denominados asentamientos urbanísticos, la condición de suelo urbano diseminado, en función de su grado de consolidación material¹³³⁷. Por otra parte, como se ha apuntado, también se reconoce la categoría de hábitat rural

¹³³⁴ ÁLVAREZ VILLA, Javier y CORDERO PANDO, Silvino (2018).

¹³³⁵ MENÉNDEZ REXACH, *op. cit.* (2017) hace referencia a otros supuestos en los que la regulación autonómica incluía a estos asentamientos en el suelo urbano, como es el caso de las Islas Baleares, cuyo artículo 26.1 de la derogada Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo establecía esta condición a los asentamientos identificados en el suelo rural. La actual normativa del año 2017 cambia esta consideración, incluyendo a los núcleos rurales dentro del suelo rústico.

¹³³⁶ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2015, págs. 161 y ss.).

¹³³⁷ El autor encuentra condiciones similares en la normativa del País Vasco, al establecer la vigente Ley de Suelo y Urbanismo de esta Comunidad Autónoma que la superficie de suelo ocupada por un núcleo rural podrá ser clasificada como suelo urbano o como no urbanizable, en función de las determinaciones establecidas por la propia norma.

diseminado para los núcleos rurales con mayor vocación de mantenimiento de las características del suelo no urbanizable¹³³⁸. La distinción entre uno y otro tipo de asentamiento deberá realizarse mediante una consideración global del suelo no urbanizable de cada territorio, en el que se analice la situación concreta de cada asentamiento para que, en función de sus características propias y del término municipal en general, se determine la solución apropiada para su integración urbanística¹³³⁹.

Todas estas cuestiones determinan que los asentamientos que mantengan su regulación en suelo no urbanizable o rústico, se configuren como verdaderos subtipos del suelo rural en el que se asientan, como expresamente sucede en los casos de Andalucía o Canarias (cuya definición no contiene la expresión de suelo de protección), que en los casos no específicamente definidos pueden identificarse incluso en los espacios sujetos a protección especial, siempre en función del régimen concreto establecido para cada área del territorio.

2. La vivienda aislada vinculada al uso primario del suelo.

a. Regulación normativa y naturaleza.

Aparte de estos asentamientos o núcleos rurales, cuya característica común es la acreditación de la existencia previa a las normativas que proponen su regularización, la auténtica cuestión nuclear y problemática del uso residencial en el suelo rural es la de la vivienda aislada, no solo por la necesidad de autorizar construcciones de esta naturaleza asociadas a los usos del suelo, sino fundamentalmente, por la aspiración que mantienen muchas personas de promover una vivienda de segunda residencia o recreo en el entorno rural, cuestión que ha generado uno de los mayores problemas del urbanismo

¹³³⁸ La configuración de estos núcleos residenciales que permanecen en suelo no urbanizable presenta algunos aspectos controvertidos, sobre todo en lo que respecta al alcance y entidad de las dotaciones a las que pueden acceder estas edificaciones para obtener los servicios precisos para el uso al que se destinan. Un análisis de esta cuestión en la normativa andaluza puede obtenerse en DÍAZ ARROYO, Antonio (2015-b, págs. 284 y ss.).

¹³³⁹ Cfr. OLMEDO PÉREZ, Sebastián (2016, págs. 25/36 y ss., ed. el.).

nacional durante las últimas décadas. Conforme señala RUIZ ARNÁIZ¹³⁴⁰ muchas normativas autonómicas han eliminado la posibilidad de autorizar este segundo tipo de viviendas residenciales¹³⁴¹, con el objetivo de evitar que el medio rural se conciba como un ámbito alternativo al suelo urbano y, a su vez, preservar sus condiciones naturales, lo que sin embargo no ha conseguido hasta la fecha frenar su proliferación clandestina, con lo que el problema generado se sigue manifestando de forma considerable.

Esta posición normativa supone que, en muchas regiones del territorio nacional, la única vivienda aislada de uso residencial que puede ser autorizada es la que se adscribe al uso al que se destina el suelo en el que se proyecta, debiendo acreditar de forma más o menos exigente su vinculación y la efectiva realización de la actividad primaria invocada para su solicitud. En el caso de Andalucía, el artículo 52 de la LOUA solo autoriza las edificaciones que sean consecuencia de la necesidad justificada de vivienda unifamiliar aislada, cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos¹³⁴².

En el caso del suelo especialmente protegido, el legislador andaluz no establece la imposibilidad de la localización de estas construcciones residenciales, pero requiere que su régimen jurídico permita alguno de los usos primarios aludidos y que, por otra parte, no prohíba expresamente la vivienda aislada en su seno. En lo que respecta a su procedimiento de autorización, con carácter previo a la obtención de la previa licencia municipal se requiere la tramitación de un proyecto de actuación¹³⁴³, trámite urbanístico en el que se ha

¹³⁴⁰ *Op. cit.* (2006, págs. 452 y ss.).

¹³⁴¹ Aunque este uso ha estado admitido por la normativa urbanística estatal desde 1956, si bien con importantes restricciones.

¹³⁴² De esta expresión podemos extraer la conclusión de que en esta Comunidad Autónoma no se permiten construcciones residenciales asociadas a otros usos primarios, como serían los cinegéticos, muy posiblemente por entender que este tipo de viviendas serían consideradas como de segunda residencia, recreo o esparcimiento. Por lo tanto, para poder construir las viviendas que tradicionalmente se encuentran en las fincas cinegéticas se deberá acudir a alguna diferente justificación o procedimiento alternativo.

¹³⁴³ Trámite previsto en la normativa andaluza para las actuaciones de interés público, si bien el propio artículo 52.1 aclara que esta exigencia se considera una excepción, por lo que no cabe atribuir a la vivienda aislada en suelo no urbanizable tal consideración, precisamente por entenderse actuaciones vinculadas al uso primario del suelo en el que se ubican.

de recabar informe del órgano autonómico competente en materia de urbanismo, pero cuya resolución se confiere al propio Ayuntamiento que posteriormente será competente para otorgar la licencia de obras (a diferencia de la tramitación del RGU, cuya autorización se confería al órgano estatal competente).

La eliminación de toda referencia al carácter meramente residencial de las viviendas autorizadas en suelo no urbanizable en Andalucía ha sido reconocida expresamente por las decisiones judiciales que han analizado el asunto, como puede apreciarse en la STSJ de Andalucía de 26 de enero de 2015 (Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 783/2012. Ponente LÓPEZ AGULLÓ, EDJ 2015/154368), en cuyo FD 3º se afirma que en esta Comunidad Autónoma se ha producido una confusión conceptual entre la vivienda familiar aislada y la agrícola, dando como resultado que la única que permanece es la vivienda agrícola. En similares términos se expresan las STSJ de Andalucía de 27 de diciembre de 2011 (EDJ 2011/337191), de 30 de noviembre de 2012 (EDJ 2012/366612), o de 6 de junio de 2014 (EDJ 2014/203086).

En forma análoga se posicionan normativas como la gallega, que autoriza la ubicación en suelo rústico las construcciones destinadas a usos residenciales vinculados a la explotación agrícola o ganadera (por lo que también excluye otros usos como los forestales). En este caso, la normativa gallega exige igualmente un trámite urbanístico previo a la obtención de la correspondiente licencia municipal para su construcción, si bien en este caso el artículo 38 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia determina que el órgano autonómico es competente para resolver sobre la procedencia de la solicitud en base a la adecuación de la construcción proyectada a la normativa, planeamiento y efectivamente vinculada al uso agrícola o ganadero (con lo que se asemeja al procedimiento establecido en el RGU antes analizado).

Otro ejemplo es el de la actual normativa madrileña, que establece la posibilidad de instalar en el suelo no urbanizable construcciones o instalaciones

destinadas a vivienda como accesorias de los usos primarios del suelo, conforme a las determinaciones de los planes aplicables y previa tramitación del procedimiento de calificación urbanística que resuelve la Administración autonómica. En este caso, en particular, se ha de poner de relieve que la normativa madrileña atribuye a todo el suelo no urbanizable la consideración de especialmente protegido, por lo que las viviendas de este tipo se encuentran sometidas a las mismas exigencias que el resto de instalaciones y construcciones rurales.

Esta exigencia de vinculación a los usos primarios del suelo que se contiene en normativas como las expuestas lleva a realizar una reflexión sobre la naturaleza de estas construcciones residenciales, derivada de la propia consideración urbanística que se les debe atribuir debido a sus especiales características. Como se ha apuntado anteriormente, estas construcciones residenciales se distinguirían de las destinadas a segunda residencia o esparcimiento por el hecho acreditado de su vinculación al uso primario del suelo al que se adscriben, cuestión por la que autores como MACHACÓN DÍAZ¹³⁴⁴ entienden que la normativa establece una distinción evidente entre dos tipos de edificaciones, una destinada a un uso primario frente a otra, la segunda residencia o de esparcimiento, destinada a uso plenamente residencial.

La conclusión de lo expuesto supone que las edificaciones vinculadas al uso primario del suelo, aunque fueran destinadas a vivienda (principal o accesoriamente), deben ser consideradas prioritariamente como edificaciones destinadas a los usos rurales a los que se adscriben, ya que es ésta su característica principal y el fundamento de su autorización urbanística. Esta concepción “primaria” de la vivienda rural no impide que su autorización administrativa se encuentre sometida a trámites más exigentes que otros tipos de construcciones igualmente rurales, y ello porque, como hemos visto, en determinadas normativas como la madrileña, el proceso de verificación o autorización autonómica se extiende a todo uso sobre el suelo no urbanizable,

¹³⁴⁴ MACHACÓN DÍAZ, F. Javier (2013).

por lo que igualmente puede aplicarse solo a algunos tipos de construcciones, como sucede en el caso andaluz en el que se aplica de forma excepcional a las viviendas aisladas vinculadas a los usos primarios del territorio.

La consideración de las construcciones residenciales como edificaciones destinadas de forma prioritaria al uso del suelo al que se adscribe conlleva, además, la posibilidad de efectuar interpretaciones integradoras de la normativa que garanticen un tratamiento uniforme y no arbitrario a los diferentes tipos de instalaciones que pueden requerirse en una explotación agraria, sometiendo su tratamiento administrativo a su vínculo unificador que indudablemente es el uso al que se destinan. Con esta afirmación nos referimos a supuestos como los tradicionales “cortijos”, edificaciones de configuración compleja denominadas de esta forma en Andalucía, Extremadura y otras zonas limítrofes, pero que se encuentran en otras regiones del territorio nacional con otras denominaciones¹³⁴⁵ y cuya parcial utilización residencial, conlleva no pocos problemas de asimilación conforme a los supuestos autorizados por la normativa vigente. En algunos casos, como sucede en la normativa gallega, la amplitud con la que se definen las edificaciones residenciales en suelo no urbanizable permitiría incluir a este tipo de edificaciones en cualquiera de sus supuestos autorizables, pudiendo discrepar únicamente si se someterían o no a autorización autonómica.

Al contrario, uno de los casos más controvertidos es el de la normativa andaluza, debido a que una interpretación excesivamente rigorista del contenido del artículo 52.1 de la LOUA determinaría la improcedencia de la autorización en suelo no urbanizable de estas tradicionales construcciones de los latifundios andaluces, debido a que su parcial uso residencial no podría interpretarse como vivienda unifamiliar aislada. Por ello, autores como GUTIÉRREZ COLOMINA¹³⁴⁶ otorgan al uso del suelo el carácter prioritario para definir la consideración de las construcciones, integrando estas edificaciones de carácter complejo en las destinadas al funcionamiento de las

¹³⁴⁵ Cigarrales, masías, etc.

¹³⁴⁶ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2016).

explotaciones agrarias, aunque presenten algunos usos residenciales que en muchas ocasiones son de carácter muy accesorio, como son los de guardería u otros similares. Esta interpretación presenta, además, el aval de la definición del concepto de “elementos de la explotación agraria” que se contiene en el artículo 2.3 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias (LMEA), en la que se incluyen expresamente las viviendas con dependencias agrarias¹³⁴⁷.

b. Su consideración en los instrumentos de planificación.

No obstante la idoneidad de la anterior interpretación, lo cierto es que en la práctica la tendencia de los instrumentos de planeamiento es más proclive a incluir estas construcciones dentro de la regulación de los usos residenciales, asumiendo su adscripción al uso del suelo como una situación coyuntural conforme a la que se debe cotejar su adaptación a la normativa y ordenación vigentes. Como ejemplo, la actual redacción del PGOU de Almonte contiene tres tipos de usos residenciales autorizables en suelo no urbanizable, relativos a la vivienda unifamiliar ligada a la explotación agrícola, la vivienda ligada al entretenimiento de obras e infraestructuras públicas y, en tercer lugar, la vivienda de guardería de complejos de equipamientos y servicios en el medio rural.

En este caso, la regulación de la vivienda unifamiliar aislada cuenta con una mínima regulación que establece un criterio uniforme para su autorización (5 hectáreas en secano y 2 en regadío), si bien, con la permanente alusión a la verificación de las precauciones de formación de nuevos núcleos de población. Esta regulación presenta la peculiaridad de incorporar parte de los elementos

¹³⁴⁷ Este artículo califica como elementos de la explotación a los bienes inmuebles de naturaleza rústica y cualesquiera otros que son objeto de aprovechamiento agrario permanente; la vivienda con dependencias agrarias; las construcciones e instalaciones agrarias, incluso de naturaleza industrial, y los ganados, máquinas y aperos, integrados en la explotación y afectos a la misma, cuyo aprovechamiento y utilización corresponden a su titular en régimen de propiedad, arrendamiento, derechos de uso y disfrute e, incluso, por mera tolerancia de su dueño.

configuradores de las edificaciones complejas a las que se ha hecho referencia anteriormente, al incluir el artículo 634 de su documento normativo que:

“Dentro del mismo concepto se incluyen las instalaciones agrarias mínimas de uso doméstico que normalmente conforman los usos mixtos en estas edificaciones, tales como garajes, habitaciones de almacenamiento, lagares, hornos familiares, etc., siempre que formen una unidad física integrada”.

Mediante esta consideración, se consigue derivar el concepto de elemento de la explotación agraria de la LMEA antes aludido al concepto de vivienda, entendiendo que es su sentido principal y no su funcionalidad agraria. Aunque, como se ha indicado anteriormente, puede discreparse de esta conceptualización, se entiende como una opción interpretativa que puede tener sentido y sus defensores, sobre todo dentro de la Administración autonómica, debido a que con esta consideración se somete toda autorización solicitada a la fiscalización del órgano competente en materia de urbanismo conforme a la actual regulación autonómica. No obstante, el acento de este tipo de instalaciones en su vertiente exclusivamente residencial conlleva la tendencia a limitar su implantación, a veces de forma no totalmente justificada, como sucede en este caso, donde no se autorizan estas instalaciones (al excluirse el uso residencial) del suelo especialmente protegido por planificación territorial, que como se indicó en su momento tiene un uso eminentemente (y casi exclusivo) agrícola, lo que no deja de ser un cierto contrasentido.

En el caso del PGOU de Jerez de la Frontera la consideración de las viviendas agrarias se presenta igualmente diferenciada del resto de elementos constructivos e instalaciones asociadas a los usos primarios, pero presenta dos diferencias fundamentales con el tratamiento anterior. En primer lugar, el plan jerezano realiza una muy destacable regulación de los parámetros territoriales y técnicos precisos para su autorización, recogiendo la superficie mínima de las explotaciones, la posibilidad de su agrupación, sus características constructivas, documentación justificativa de la vinculación de la vivienda al uso agrario del suelo, dotaciones a incorporar, etc., con lo que su régimen de autorización presenta un carácter bastante reglado y clarificador, incluyendo la

posibilidad de adicionar elementos a la edificación en función de la entidad de la explotación. En segundo lugar, su concepción residencial no determina su total exclusión de ámbitos protegidos, con lo que mantiene la premisa de la funcionalidad de la instalación con respecto a los usos autorizados en el suelo en el que se proyecta¹³⁴⁸.

Por su parte, el PGOU de Sevilla regula a la vivienda agropecuaria como un tipo de uso pormenorizado dentro de los que pueden autorizarse en el suelo no urbanizable de su término municipal, por lo que también prioriza su carácter residencial sobre su vinculación al uso agropecuario al que sirve. En este caso también contiene en el artículo 14.2.8 de su documento normativo una pormenorizada regulación de las características y requisitos exigidos para la autorización de estas construcciones, si bien, cabe añadir que difiere del supuesto anterior al no autorizar su promoción en suelos protegidos, salvo en lo concerniente a la rehabilitación y ampliación de viviendas existentes, así como en el suelo denominado de especial protección compatible, donde se considera uso característico.

Pero aparte de estas cuestiones interpretativas, lo cierto es que la vivienda destinada al uso agrario requiere la justificación de su vinculación al uso primario al que se adscribe y, como se analizó anteriormente para el resto de construcciones autorizables en suelo no urbanizable, la acreditación de la concurrencia de los tres criterios esenciales para su verificación, como son la relación funcional, el carácter instrumental y la accesoriedad entre la construcción y el destino agrario de la finca; la necesidad de la construcción para la gestión ordinaria de la explotación y, en tercer lugar, la proporcionalidad de la construcción agraria con el tamaño de la explotación y de la finca.

Estas consideraciones, sometidas a verificación y cotejo no solo por la entidad local ante la que se presenta la propuesta, sino además en la fase de

¹³⁴⁸ El plan determina que será autorizable la construcción de una vivienda vinculada a la explotación del sector primario en los espacios en que no esté expresamente prohibido por el propio instrumento, con una parcela mínima vinculada a dicha explotación de acuerdo con los requisitos determinados, entre los que se encuentra la limitación de la formación de nuevos núcleos de población.

consideración autonómica que se incorpora de forma generalizada (con distinto alcance, como hemos visto), deben determinarse conforme a ratios particularmente objetivos dada la trascendencia que en muchos casos puede conllevar la consideración de propuestas de este tipo y que la doctrina exige que se definan tanto en la normativa como en el planeamiento aplicable de la forma más exhaustiva posible, para evitar discrepancias interpretativas que pudieran derivar en diferencias de tratamiento no razonables.

La jurisprudencia ha sido bastante exigente con esta premisa en los supuestos en los que la normativa autonómica requiere la acreditación de estas consideraciones y no establece un procedimiento reglado para ello, como podemos apreciar en recientes resoluciones como es la STSJ de Castilla y León de 15 de julio de 2016 (Sede de Burgos, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 80/2015. Ponente ALONSO MILLÁN, EDJ 2016/214226), en cuyo FD 5º se dispone expresamente:

“...el citado RUCyL en los preceptos citados exige de forma imperativa y a modo de premisa ineludible que junto con la solicitud de autorización excepcional se acompañe documentación que acredite en el presente caso la justificación de la necesidad de emplazamiento de mencionada vivienda unifamiliar aislada en suelo rústico común y que también acredite o justifique las específicas circunstancias de interés público que aconsejen el otorgamiento de dicho uso excepcional de vivienda unifamiliar aislada. Y la acreditación de sendos extremos en el procedimiento para la autorización de usos excepcionales lo es a modo de premisa para cualquiera que sea el uso excepcional en suelo rústico cuya autorización se solicite, y por ello también, sin excepción, cuando la autorización lo sea para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada...”

En este sentido, la STSJ de Andalucía de 4 de noviembre de 2013 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo. Ponente MUÑOZ CORTÉS, EDJ 2013/278707), concluye la no acreditación de esta vinculación de la vivienda unifamiliar propuesta en un entorno rural, al no estimar suficiente para ello ni la consideración apriorística de las características del suelo ni de la vivienda proyectada, así como tampoco su mera presunción. A juicio de la Sala, es preciso que esta cuestión se justifique adecuadamente en el curso del expediente administrativo, como trámite previo a la concesión de la autorización, para lo que debe aportarse la documentación necesaria para

demostrar inequívocamente la condición imprescindible de la vivienda agraria para la atención de las necesidades normales de la explotación.

La vinculación con la actividad agropecuaria del terreno no solo requiere la acreditación de la funcionalidad de la construcción para el desarrollo de la misma, sino que, además, se exige la adecuación de la propuesta al tamaño y viabilidad de la explotación, cuestión que también ha sido exigida expresamente por los Tribunales de Justicia, al entender que su viabilidad económica debe ser un criterio determinante para verificar la efectiva necesidad de la vivienda en la misma. De este modo, la STSJ de Andalucía de 6 de junio de 2014 (Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 1225/2012. Ponente GARCÍA DE LA ROSA, EDJ 2014/203086) afirma que no es posible asumir esta adaptación cuando la necesidad de vivienda no guarde proporción con la potencialidad productiva de la explotación a la que pretende servir la nueva construcción.

En similares términos se expresa la STSJ de Andalucía de 26 de enero de 2015, a la que antes se ha hecho referencia, al exigir en su FD 4º que en el curso del expediente se justifique el destino de la edificación residencial proyectada, mediante la aportación de la documentación necesaria para demostrar inequívocamente la condición imprescindible de la vivienda agraria para la atención de las necesidades normales de la explotación. De este modo, la Sala entiende que es preciso fundamentar los parámetros de necesidad, funcionalidad y proporcionalidad exigibles para este tipo de construcciones, sin que ninguna de estas consideraciones pueda afirmarse de forma automática, y ello aunque el uso sea considerado compatible con el suelo en el que se proyecta.

Finalmente cabe añadir que, desde el punto de vista de las limitaciones genéricas a la autorización de viviendas en el entorno rural, la jurisprudencia ha sido especialmente rigurosa en desestimar las propuestas en los casos en los que se aprecia la posible existencia de formación de núcleos de población, como puede apreciarse en las STS de 12 de marzo de 2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 5ª, rec. 984/1996. Ponente RODRÍGUEZ-

ZAPATA PÉREZ, EDJ 2001/3375) y de 16 de diciembre de 2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 5ª, rec. 6263/2000. Ponente DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ, EDJ 2003/202086), entre muchas otras.

3. La vivienda rural no vinculada al uso del suelo.

Si eliminamos de la caracterización de la vivienda rural su adscripción a los usos del suelo, de tal modo que no pueda considerarse como un elemento funcional o necesario para la explotación de los recursos del entorno, nos encontramos ante un verdadero y genuino uso residencial, puesto que los objetivos que se pretenden con el proyecto de una construcción de estas características no derivan de los usos reales o potenciales del suelo, sino de aspiraciones personales como pueden ser la búsqueda de una residencia fuera de los ámbitos urbanos, la adquisición de una vivienda de ocio y esparcimiento, u otros de naturaleza similar. En cualquier caso, ninguna de estas expectativas presenta vinculación alguna con el uso primario del territorio, del que solo se pretende obtener un modo de vida más saludable o un medio de descanso en condiciones diferentes a las que se encuentran en las zonas urbanas.

Como indica RUIZ ARNÁIZ¹³⁴⁹ el deseo de muchas personas de acceder a una residencia en suelo rural presenta en la actualidad una muy importante trascendencia social, lo que no puede pasar desapercibido a los ojos del legislador urbanístico, tanto por la necesidad de regular esta posibilidad como, fundamentalmente, por la exigencia de reconducir las situaciones de abuso que se han generado con la ocupación del territorio con construcciones de esta naturaleza, en su mayor parte realizadas de forma irregular y sin control administrativo alguno. Ante esta realidad, como se indicó anteriormente, las distintas Comunidades Autónomas han adoptado diferentes soluciones, optando en algunos casos por regular de forma más exhaustiva la posibilidad de acceder a este tipo de viviendas residenciales o de esparcimiento, frente a otros casos en los que se ha optado por eliminar radicalmente esta posibilidad,

¹³⁴⁹ RUIZ ARNÁIZ, Guillermo (2006, págs. 454 y ss.).

negando toda opción legal para edificar nuevas construcciones de esta naturaleza.

Las Comunidades Autónomas defensoras de esta segunda opción, entre las que se encuentran Andalucía, Galicia, Madrid o Murcia, entre otras, han entendido que la mejor forma de erradicar el uso incontrolado del suelo rural es prohibir toda edificación residencial no vinculada a los usos primarios autorizados en el territorio, atribuyendo la reconducción de las actuaciones que se ejecuten en contra de esta prohibición a las medidas de restauración de la legalidad urbanística previstas por la normativa vigente. No obstante, al menos hasta la fecha, la implementación de medidas de esta naturaleza no ha funcionado como freno efectivo ante la proliferación de construcciones irregulares de este tipo, de tal modo que se ha llegado a considerar que el establecimiento de una categoría rígida de suelo rural puede dar paso a una descontrolada ocupación edificatoria del mismo, ante la dificultad de acceder a edificaciones de segunda residencia o esparcimiento cuya demanda sigue siendo muy elevada¹³⁵⁰.

Esta problemática se aborda en distinto sentido por otras normativas autonómicas, que aunque con bastantes limitaciones y restricciones, autorizan la ubicación de construcciones residenciales en suelo rural sin imponer la obligación específica de acreditar su vinculación a los usos primarios del territorio en el que se promueven. Con carácter general, las medidas impuestas se orientan a evitar la formación de nuevos núcleos de población, a la adaptación a los entornos rurales en los que se proyectan y, en tercer lugar, a garantizar la no afección a ámbitos protegidos, por lo que suelen restringirse muy especialmente en suelos protegidos o, en todo caso, en los que dispongan de un régimen menos restrictivo.

Puede citarse como ejemplo lo dispuesto por el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, en cuyo

¹³⁵⁰ Cfr. ALONSO CLEMENTE, Antonio (2012).

artículo 54 se dispone que podrán autorizarse en suelo rústico de reserva, siempre que lo autorice el planeamiento aplicable, la construcción de viviendas familiares aisladas en áreas territoriales donde no exista riesgo de formación de núcleo de población, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico. Esta posibilidad establecida de forma ordinaria para el suelo rural común de esta Comunidad Autónoma puede extenderse al suelo protegido, siempre que de forma expresa no se prohíba por la legislación sectorial o el planeamiento territorial y urbanístico y, en todo caso, cuenten con los informes o autorizaciones previstos en la normativa que resulte aplicable.

De forma análoga se expresan normativas como la extremeña, que autoriza la vivienda familiar aislada, denominada como uso “residencial autónomo” en áreas territoriales donde no exista posibilidad de formación de núcleo de población ni pueda presumirse finalidad urbanizadora. Este uso residencial en suelo rural se establece como uso permitido siempre que por la planificación aplicable se determinen sus condiciones de implantación, siendo considerado en caso contrario como un uso autorizable (art. 67 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura). La efectiva autorización de estas construcciones requiere expresamente el trámite previo de calificación rústica al que se refiere el artículo 69 de la citada ley¹³⁵¹, que será de competencia municipal en los casos en los que la vivienda sea considerada como un uso permitido, siendo de competencia autonómica en el resto de supuestos.

Con una nomenclatura algo distinta, la normativa de las Islas Baleares también autoriza la vivienda unifamiliar sin vinculación directa a los usos del suelo, estableciendo la posibilidad de su construcción de forma condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos legalmente y, fundamentalmente, a

¹³⁵¹ Que se define como el acto administrativo de carácter constitutivo y excepcional, de naturaleza no autorizatoria y eficacia temporal, por el que se establecen las condiciones para la materialización de las edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la implantación de un uso permitido o autorizable en suelo rústico. La norma extremeña lo considera como un requisito indispensable, previo a la licencia o comunicación municipal procedente para la ejecución de la actuación proyectada.

lo dispuesto en la planificación territorial y urbanística aplicable, que determinará, entre otros aspectos, los tipos de suelos rústicos en los que se posibilite la localización de las viviendas unifamiliares. En todo caso, la construcción de este tipo de edificaciones de nueva planta requerirá la formalización de trámite autonómico impuesto por la propia Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares, que en este caso comprende un informe vinculante del órgano competente.

También se posiciona en este sentido la normativa asturiana, cuyo artículo 124.1 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que autoriza la construcción de edificaciones destinadas a vivienda fuera de los núcleos rurales para permitir el mantenimiento del peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano, salvo en las zonas en las que el planeamiento lo excluya expresamente. No obstante, como afirman ÁLVAREZ VILLA y CORDERO PANDO¹³⁵² la ausencia de vinculación al uso del suelo de la vivienda rural asturiana presenta perfiles controvertidos, debido a que si bien el actual Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, no exige este requisito de forma expresa, el vigente Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, sí parece recoger esta exigencia de forma expresa¹³⁵³, por lo que estos autores se cuestionan la posible extralimitación del reglamento en este punto sobre las posibilidades que le corresponden como norma de desarrollo, incurriendo en un supuesto de *ultra vires* por sobrepasar los límites previstos en la norma legal desarrollada y vulnerar el principio de jerarquía normativa.

En cualquier caso, como afirma RUIZ ARNÁIZ¹³⁵⁴ los requisitos genéricos impuestos a este tipo de viviendas no difieren de los establecidos para las vinculadas a los usos del suelo, exigiendo que su tipología sea unifamiliar, aislada y proporcionada a los entornos en los que se autoriza, evitando de

¹³⁵² ÁLVAREZ VILLA, Javier y CORDERO PANDO, Silvino (2018).

¹³⁵³ Arts. 321 y 332.

¹³⁵⁴ *Op. cit.* (2006, pág. 457).

forma muy particular la formación de nuevos núcleos de población en el suelo rural.

En este sentido BARREDA BARBERÁ¹³⁵⁵ señala que la jurisprudencia ha proclamado que las edificaciones residenciales, por su propia naturaleza, no están destinadas a enclavarse en suelos rurales, por lo que su localización en estos ámbitos se ha de considerar como una excepción a la regla general de la no edificabilidad del suelo rural para construcciones no vinculadas a sus usos tradicionales y, en todo caso, su autorización debe someterse a una interpretación restrictiva. Esta afirmación se extrae de resoluciones como las STS de 5 de junio de 1995 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, rec. 587/1992. Ponente BARRIO IGLESIAS, EDJ 1995/5037) y 7 de abril de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, rec. 7177/1994. Ponente RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, EDJ 2000/12065), entre otras.

En todas ellas se destaca la necesidad de evitar cualquier proliferación no deseada de nuevos núcleos de población, cuestión que en este caso presenta mayor incidencia que en el caso de las viviendas vinculadas a los usos del territorio¹³⁵⁶, debido a que la habilitación de edificaciones residenciales de este tipo puede fomentar la promoción de varias de ellas en un mismo entorno. Ante esta realidad, autores como DE SANTIAGO RODRÍGUEZ y GONZÁLEZ GARCÍA¹³⁵⁷ requieren que se aclare la imprecisa definición técnica que mantiene este concepto urbanístico, debido que en su aplicación práctica se generan importantes dudas interpretativas, como es la que se refiere a la forma exacta en la que se deben realizar las mediciones superficiales de distancia entre las construcciones existentes o, incluso, la consideración de éstas a efectos limitativos, requiriendo la determinación expresa sobre qué tipo de construcciones han de entenderse computables y, por otro lado, qué sucede en

¹³⁵⁵ *Op. cit.* (2008, pág. 123).

¹³⁵⁶ Siempre, claro está, que su promoción se realice con esta finalidad y no, como de hecho sucede en algunos casos, como medio de cobertura legal para habilitar una segunda residencia.

¹³⁵⁷ DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, Eduardo y GONZÁLEZ GARCÍA, Isabel (2018, págs. 71 y ss.).

el caso de la existencia de construcciones legalizadas o legalizables junto con otras en situación de total ilegalidad.

Esta reflexión permite afirmar de nuevo lo ya apuntado en este trabajo, sobre la necesidad de que los instrumentos de planificación definan de forma expresa cuestiones tan sensibles como la de la presunción de formación de núcleos de población. Con ello, aparte de garantizar una aplicación uniforme e indubitada de los parámetros conforme a los que se establece esta medida de precaución, se evita la indeseable subjetividad que presentan en su aplicación algunos conceptos urbanísticos tan sensibles socialmente como el de la autorización de viviendas en suelo no urbanizable, que puede provocar arbitrariedades en la actuación administrativa al considerar los distintos supuestos planteados.

4. Los procesos de regularización de construcciones en suelo no urbanizable.

a. Objeto y fundamentación.

Los procesos de regulación de las construcciones residenciales en suelo no urbanizable pueden definirse como los intentos normativos de reconducir la situación jurídica de las edificaciones de esta naturaleza que durante las últimas décadas se han realizado de forma indiscriminada y sin control administrativo en el entorno rural español, lo que ha generado muchos problemas tanto de naturaleza ambiental como de carácter social, debido a que es muy elevado el número de personas involucradas y afectadas por esta problemática, sobre todo en determinadas zonas del territorio nacional como son los ámbitos costeros y los entornos de las grandes ciudades.

En principio, la ejecución de estas construcciones y edificaciones sin licencia se encuentra sometida a los procedimientos de restauración de la legalidad contenidos en la normativa aplicable, que deberían conseguir la reparación del daño causado al terreno mediante el restablecimiento de su realidad física a la

situación previa a la ejecución de la construcción ilegal¹³⁵⁸. Sin embargo, en no pocas ocasiones la actuación administrativa de restauración de la legalidad urbanística infringida no ha cumplido con los objetivos definidos en la normativa aplicable, ya sea por inactividad de la Administración competente, por la carencia de medios materiales y humanos necesarios para el control del territorio, o por cualesquiera otros motivos que, en definitiva, han impedido la ejecución puntual de sus obligaciones por las Administraciones competentes (principalmente los Ayuntamientos, aunque también en cierta medida las Comunidades Autónomas).

Esta situación fáctica ha derivado en la consolidación de muchas de estas construcciones ejecutadas irregularmente, no solo porque en algunos casos el transcurso del tiempo ha provocado la imposibilidad de iniciar los procesos de restauración de la legalidad urbanística¹³⁵⁹, sino que, incluso, en los supuestos en los que este plazo no está limitado temporalmente¹³⁶⁰, el transcurso del tiempo ha generado un problema social por la consolidación fáctica de parcelaciones irregulares en las que residen de forma efectiva y permanente una gran cantidad de personas¹³⁶¹.

La cuestión jurídico-social que han planteado estas situaciones ha derivado en el diseño de varias actuaciones tendentes a remediar en lo posible su problemática, tratando a su vez de desincentivar la ejecución de nuevas construcciones irregulares mediante la difusión de las consecuencias negativas que esta práctica puede generar para sus promotores, tanto desde un punto de vista administrativo como penal. Pero dada la situación real en la que se encuentran no pocas áreas del suelo rural español, dentro de estas citadas actuaciones los poderes públicos competentes han formulado disposiciones tendentes a la regularización extraordinaria de actuaciones disconformes con

¹³⁵⁸ Y ello independientemente de las posibles responsabilidades penales o administrativas que pudieran derivarse de la actuación realizada en contra de la ordenación urbanística vigente.

¹³⁵⁹ *Vid.* JORDANO FRAGA, Jesús (2015, págs. 20 y ss.).

¹³⁶⁰ Lo que suele suceder en los suelos rurales especialmente protegidos.

¹³⁶¹ Puede decirse que en determinadas zonas se ha generado un problema de carácter internacional, al acreditarse la proliferación de casos de personas de otras nacionalidades que adquirieron viviendas en suelo no urbanizable, buscando una residencia en entornos naturales y que, aparentemente, presentaban todas las garantías en cuanto a su construcción.

la ordenación territorial y urbanística, dispuestas a modo de “normas de punto final”, en un denodado esfuerzo por establecer un *status quo* del territorio sobre el que iniciar la aplicación efectiva de la normativa restrictiva que se intenta imponer.

Como ejemplo de estas medidas de regularización pueden citarse las nuevas consideraciones legales sobre el uso residencial del suelo rural que se han adoptado en normativas como la asturiana, por las que se reconsidera la posibilidad de autorizar construcciones en ámbitos delimitados en forma de núcleos tradicionales o, en otro caso, mediante autorizaciones excepcionales en localizaciones aisladas¹³⁶². Pero como ejemplo de medidas extraordinarias adoptadas ante situaciones endémicas por las que han proliferado construcciones irregulares en suelo rural, debemos referirnos expresamente a las aprobadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía¹³⁶³, desarrolladas a través de la modificación de la LOUA realizada en enero de 2012, que fue aprobada junto con el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía¹³⁶⁴.

b. Especial referencia al proceso de regularización en Andalucía.

Mediante la introducción de las nuevas medidas, la normativa andaluza habilita un procedimiento administrativo para atribuir la condición legal de asimilado a fuera de ordenación (AFO) a las edificaciones ubicadas en suelo no urbanizable, principalmente aisladas, pero también incluidas en núcleos o asentamientos de regularización colectiva, frente a las que la Administración ya no puede ejercitar actuaciones de restablecimiento de la legalidad infringida¹³⁶⁵.

¹³⁶² Cfr. ÁLVAREZ VILLA, Javier y CORDERO PANDO, Silvino (2018).

¹³⁶³ Vid. CAMY ESCOBAR, Jesús y DELGADO RAMOS, Joaquín (2012).

¹³⁶⁴ Cfr. GAMERO RUIZ, Eva (2015, págs. 79 y ss.).

¹³⁶⁵ Además de este sistema de regularización de edificaciones aisladas, la nueva normativa incorpora procesos de regularización colectiva de construcciones en suelo no urbanizable, tanto manteniendo esta clasificación del suelo mediante la delimitación de hábitats rurales diseminados, como favoreciendo la incorporación de ámbitos al suelo urbano o urbanizable, mediante la definición de asentamientos urbanísticos.

Conforme a este reconocimiento administrativo, se documenta la situación jurídica de hecho de la edificación y se determina el uso al que ha venido siendo destinada, fundamentalmente el residencial¹³⁶⁶. En todo caso, quedan fuera de este proceso de regularización las construcciones sobre las que, por cualquier circunstancia, la Administración pueda ejercer los mecanismos de restauración de la legalidad habilitados por la normativa vigente¹³⁶⁷.

Como afirmaba MELLADO RUIZ¹³⁶⁸ la reforma de la normativa efectuada en 2012, con estas medidas y actuaciones de regularización extraordinaria, se pretendía introducir un objetivo básico en la ordenación urbanística en los propios instrumentos de planeamiento, con reconocimiento explícito en el artículo 3 de la LOUA, como era el establecimiento de medidas concretas y efectivas para evitar la presencia en el entorno rural andaluz de nuevas edificaciones y asentamientos ejecutados al margen de la legalidad urbanística, aunque, para ello se tuvieron que incorporar al ordenamiento los procesos existentes cuando ello fuera compatible con la ordenación territorial y urbanística y demás normativa especial de aplicación.

Pero la aplicación práctica de las medidas adoptadas, una vez comprobados sus limitados efectos al no regularizar la situación de muchas construcciones ilegales construidas en suelo no urbanizable, no alcanzó las expectativas previstas tanto por los afectados como por la propia Administración, debido a que gran parte de las construcciones irregularmente realizadas en suelo no urbanizable andaluz se encuentran en zonas clasificadas como suelos especialmente protegidos o en localizaciones que han de considerarse

¹³⁶⁶ Ciertamente, la normativa andaluza no excluye a los usos distintos del de vivienda en los procesos de regularización de edificaciones en suelo no urbanizable. No obstante, el proceso de tramitación que establece el Decreto 2/2012, de 10 de enero, parece ir dirigido fundamentalmente a las edificaciones residenciales, provocando la existencia de algunas lagunas interpretativas en la tramitación de las construcciones destinadas a otras actividades, sobre todo cuando el uso al que se vienen destinando estas construcciones contradice abiertamente los autorizables por la ordenación en vigor. Un estudio sobre esta cuestión, que en algunos supuestos llega a presentar perfiles realmente delicados puede obtenerse en SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José (2016) y en

¹³⁶⁷ Vid. SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José (2015, págs. 177 y ss.) y MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, José Antonio (2015, págs. 3/17 y ss. ed. el.).

¹³⁶⁸ MELLADO RUIZ, Lorenzo (2012, pág. 7/21 ed. el.).

parcelaciones ilegales¹³⁶⁹. Esta realidad conlleva la permanente posibilidad de ejercer frente a estas construcciones las actuaciones de restauración de la legalidad infringida previstas en la normativa vigente y, en consecuencia, la imposibilidad de acceder al reconocimiento administrativo de las edificaciones derivado del mero transcurso del tiempo.

El primero de los casos aludidos no presenta mayores consideraciones, debido a que tradicionalmente la normativa española ha eximido a la Administración de someter su debida reacción a un plazo de preclusión determinado en los casos de actuaciones ejecutadas irregularmente en suelos protegidos. Sin embargo, la cuestión es ciertamente más compleja en los supuestos de parcelaciones en suelos rurales, no solo porque la no caducidad del plazo de restauración de la legalidad se introdujo de nuevo cuño en la actual normativa urbanística andaluza en los suelos no protegidos¹³⁷⁰, sino fundamentalmente, porque la incidencia social que presentan estas situaciones en determinadas localizaciones de la región es muy acusada¹³⁷¹.

Esta realidad¹³⁷² motivó la posterior aprobación de nuevas medidas para intentar solucionar el problema no resuelto con la anterior regulación, que se introdujeron mediante la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable¹³⁷³. En este caso, el legislador andaluz optó por reformar los artículos 183 y 185 de la LOUA para propiciar que las construcciones residenciales incluidas en parcelaciones

¹³⁶⁹ Hay que tener en cuenta que, con arreglo a la actual normativa urbanística andaluza, la obligación de restauración de los terrenos no urbanizables en los que se realicen parcelaciones en contra de la ordenación vigente no se encuentra sometida a plazo para su restauración, en contra de lo que sucedía en la normativa estatal anteriormente aplicable en los casos de parcelaciones realizadas en suelos no especialmente protegidos.

¹³⁷⁰ Cfr. CAMY ESCOBAR, Jesús (2011, págs. 9 y ss.).

¹³⁷¹ Cabe hacer referencia a la presión a la que se vio sometida la propia Junta de Andalucía en esta cuestión, sobre todo desde sectores que defendían los intereses de muchos ciudadanos extranjeros que habían adquirido viviendas incluidas en parcelaciones irregulares, argumentando que no habían sido advertidos de la irregularidad de su construcción y, mucho menos, de que las mismas podían ser objeto de procesos de restauración de la legalidad infringida.

¹³⁷² Anticipada por la doctrina, como puede apreciarse en GAMERO RUIZ, Eva (2015, pág. 87).

¹³⁷³ BOJA núm. 150, de 5 de agosto de 2016; BOE núm. 222, de 14 de septiembre de 2016.

urbanísticas en suelo no urbanizable común pudieran alcanzar la consideración de asimilado a fuera de ordenación por el transcurso del tiempo, y con ello habilitar la posibilidad de regularizar administrativamente la situación de estas viviendas, incluso con la superficie de terreno que le correspondería en la parcelación, puesto que la nueva regulación admite también la posibilidad de segregar urbanísticamente los suelos previamente parcelados de forma irregular¹³⁷⁴.

c. Apreciación crítica.

Esta nueva regulación, aprobada *ad hoc* para solucionar la citada problemática de las parcelaciones que, sobre todo en determinadas zonas del territorio andaluz, habían proliferado durante la primera década del presente siglo, presenta algunas cuestiones que merecen ser destacadas:

- En primer lugar, la regularización de estas parcelaciones requiere que su ámbito no deba ser considerado un asentamiento urbanístico, dado que en este caso su proceso de regularización es diferente, al presentar el suelo un nivel de urbanización que requiere su incorporación al suelo urbano o urbanizable conforme a la regulación anterior.
- En segundo lugar, cabe destacar que la posibilidad de regularizar las parcelaciones en suelo no urbanizable no alcanza a los casos en los que éstas se localicen en suelos protegidos, no solo porque así lo determina

¹³⁷⁴ La nueva redacción del artículo 185.2 de la LOUA dispone expresamente:

“La limitación temporal del apartado anterior no regirá para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado respecto a los siguientes actos y usos:

A) Los de parcelación urbanística en terrenos que tengan la consideración de suelo no urbanizable, salvo los que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones aisladas de uso residencial para las que haya transcurrido la limitación temporal del apartado anterior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 183.3 de esta ley. La excepción anterior en relación a limitación temporal únicamente será de aplicación a la parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación en la que concurren los citados requisitos, no comprendiendo al resto de parcela o parcelas objeto de la parcelación. En ningún caso, será de aplicación la limitación temporal a las parcelas que se encuentren en alguno de los supuestos de la letra B)”.

expresamente la nueva regulación de los artículos 183 y 185 de la LOUA, sino porque en el caso de que el territorio parcelado estuviera sujeto a un régimen de especial protección cualquier actuación realizada en el mismo en contra de la ordenación vigente debe ser objeto de restauración por la Administración competente, sin que se encuentre vinculada a ningún plazo específico para ello.

- Pero además de lo anterior, analizando minuciosamente el procedimiento elegido para regularizar estas parcelaciones en suelos rurales no protegidos, cabe llegar a la conclusión de que el mismo tampoco permitiría la regularización del resto de supuestos, debido a que, en realidad, ninguna de las construcciones realizadas en terrenos parcelados irregularmente podría alcanzar la condición de asimilados a fuera de ordenación.

La anterior conclusión parte de una premisa fundamental, consistente en que el legislador andaluz ha pretendido disociar la realidad jurídica de la construcción sin licencia del suelo en el que se ha ejecutado, con lo que una vez que la misma hubiera alcanzado la condición de asimilado a fuera de ordenación, la imposibilidad de restaurar la legalidad sobre la misma arrastraría a la propia del territorio en el que se ubica y, con ello, se produciría el supuesto de hecho pretendido, por el que se podrían regularizar tanto la construcción como, en su caso, la parcela en la que se localiza.

Pero esta argumentación, a mi juicio, parte de una consideración errónea en su fundamentación, por la sencilla razón de que esa disociación pretendida entre construcción y suelo no tiene encaje legal, salvo que se proceda a un nuevo ajuste de la LOUA. Esta afirmación deriva de una realidad incuestionable actualmente, que supone que si las parcelaciones irregulares en suelo no urbanizable son actuaciones frente a las que el proceso administrativo de restauración de la legalidad infringida no está sometido a plazo de finalización, por definición, ninguna de las construcciones ejecutadas en su ámbito pueden alcanzar la consideración de asimilado a fuera de ordenación, con lo que el

supuesto de hecho pretendido por el legislador para su regularización no podría producirse en sus propios términos¹³⁷⁵.

Tal conclusión es ratificada por recientes decisiones judiciales, que aun manejando la actual redacción del artículo 185.2 de la LOUA, siguen sosteniendo que los actos de parcelación urbanística no se encuentran sometidos a prescripción, debiendo ejercitar la acción administrativa de restauración de la legalidad infringida tanto sobre el suelo como sobre las construcciones ejecutadas indebidamente sobre el mismo. Esta afirmación podemos encontrarla, entre otras, en la STSJ de Andalucía de 18 de enero de 2018 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 4ª, rec. 802/2012. Ponente MARTÍN MORALES, EDJ 2018/59492) o en la STSJ de Andalucía de 6 de julio de 2017 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 427/2015. Ponente MARTÍN MORALES, EDJ 2017/1873), en las que se analiza la actuación restauradora de la legalidad urbanística infringida por parte de la Administración ante parcelaciones irregulares en suelo no urbanizable, validando expresamente la restauración integral del territorio, incluyendo las construcciones realizadas en el mismo¹³⁷⁶.

Por esta realidad cabe interpretar que no podría operar el transcurso del tiempo como elemento determinante de la posible regularización de las construcciones ubicadas en terrenos parcelados o divididos irregularmente, salvo supuestos que en la práctica se antojan muy improbables, como sería el caso de la parcelación cuyas construcciones estuvieran ejecutadas con anterioridad a la propia división material del territorio.

Evidentemente la intención del legislador andaluz, conforme se afirma en la exposición de motivos de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, era la de otorgar plenos efectos a esta disociación de la realidad jurídica de los actos irregulares cometidos en suelo no protegido, diferenciando a efectos prácticos entre la construcción y los actos de parcelación, pero ciertamente debería adaptarse la

¹³⁷⁵ Cfr. DÍAZ ARROYO, Antonio (2017).

¹³⁷⁶ En aplicación de lo dispuesto expresamente por el artículo 49.2 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, de Disciplina Urbanística de Andalucía.

normativa en todos sus aspectos para poder acoger esta interpretación. Además, también genera dudas interpretativas la segregación del suelo que se dispone para los supuestos de parcelaciones consolidadas, no solo por la extensión que debe otorgarse a cada ámbito singular concreto (que deberá determinarse conforme a cada situación fáctica), sino a su propia viabilidad en suelos protegidos, debido a que la ambigua redacción del artículo 185.2 de la LOUA puede entenderse en ambos sentidos, máxime teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente sobre la equiparación a efectos de la restauración de la legalidad infringida de los suelos protegidos con los suelos parcelados irregularmente.

A esta conclusión se debe añadir la reflexión final derivada de la propia consideración a futuro de la solución adoptada por el legislador, debido a que si efectivamente se disocian los actos de parcelación y construcción, se estarían habilitando las condiciones para que, en lo sucesivo, puedan acometerse nuevas parcelaciones, con la expectativa de sus promotores de poder regularizar su situación administrativa transcurridos seis años desde la fecha de finalización de cada construcción. Esta circunstancia ha sido puesta de manifiesto por autores como GÓMEZ ROSSI¹³⁷⁷, al afirmar que el sistema que ha conformado la normativa andaluza mantiene un alto grado de conciencia de impunidad y las regularizaciones, como amnistías propiciadas por los responsables públicos con carácter cíclico, no hacen sino contribuir a consolidar esa conciencia.

Entiendo que esta no es la voluntad que preside la regulación extraordinaria aprobada en Andalucía en los últimos años, y que los intentos de la Administración vienen presididos por el loable objetivo de reconducir el estado del suelo rural andaluz, pero ello no obsta a que deba exigirse una mayor precisión en la redacción de la regulación que se aprueba de nuevo cuño, sobre todo cuando tiene una finalidad tan concreta y directa, de tal forma que su proceso de elaboración no sea producto de prisas o presiones derivadas de situaciones coyunturales.

¹³⁷⁷ GÓMEZ ROSSI, María Jesús (2017-b, pág.184).

5. Los alojamientos colectivos de trabajadores en suelo no urbanizable.

Un tipo de construcciones en suelo rural bastante controvertidas son las que pueden denominarse como alojamientos colectivos de trabajadores (o temporeros), que suelen demandarse por determinados titulares de explotaciones agrarias. Estas edificaciones, frecuentes en las explotaciones latifundistas principalmente del sur y este español, suponen una suerte de dotación material de la explotación, debido a que su función es procurar alojamiento a los trabajadores, generalmente de nacionalidad extranjera, durante los meses de campaña agrícola en las explotaciones agrarias intensivas de alto rendimiento.

Una característica común en todas estas edificaciones es la afinidad entre los empresarios y trabajadores a la hora de solicitar la autorización administrativa de este tipo de instalaciones, debido que los primeros se garantizan que sus medios humanos se encuentran disponibles en la propia explotación, con lo que se reducen costes económicos y temporales, en tanto que los trabajadores encuentran un alojamiento (generalmente incluido en las condiciones laborales de su contrato) en el que tienen acceso a todos los servicios básicos, teniendo en cuenta que suelen ser personas sin arraigo en el territorio y cuyo objetivo fundamental es ahorrar la mayor parte posible de sus salarios para, una vez finalizada la campaña, regresar a sus puntos de origen.

Al igual que en el caso de las viviendas vinculadas al uso agrario del suelo, este tipo de construcciones presentan una doble naturaleza, por un lado, conforme a su destino material son edificaciones destinadas al alojamiento de personas, por lo que parte de la doctrina entiende que deben ser consideradas como construcciones de uso residencial colectivo. Pero, por otro lado presentan, y sobre todo requieren, la justificación de su vinculación con los usos agrícolas del territorio, motivo por el cual se fundamenta su autorización y se invoca su necesidad y procedencia.

En este caso, podemos reiterar lo ya apuntado al analizar las viviendas vinculadas al uso del suelo, y es el posicionamiento con el sector doctrinal que entiende que estas construcciones ostentan una principal y fundamental vinculación con los usos agrarios del suelo, por lo que debiera primar esta condición en su tratamiento por la normativa y la planificación frente a su condición residencial, sobre todo porque los usuarios de estas instalaciones no presentan el deseo o aspiración de residir en las mismas de forma permanente¹³⁷⁸, siendo indudable su adscripción al uso de la finca en la que se proyectan.

La doble naturaleza de este tipo de construcciones ha motivado no pocas controversias doctrinales sobre su condición prioritaria y prevalente, sobre todo en los casos en los que la normativa urbanística no recoge expresamente este tipo de construcciones, como es el caso de Andalucía. En efecto, el artículo 52 de la LOUA no contiene ninguna referencia expresa a este tipo de instalaciones, por lo que su reconducción solo puede realizarse al tipo de construcciones reguladas con las que presenten una mayor analogía. En este caso, parece coherente entender que solo podrían asociarse a las construcciones que sean consecuencia del “normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas” (art. 52.1.B.a), dado que los usos residenciales en Andalucía solo se admiten en los casos de viviendas unifamiliares aisladas, edificaciones totalmente diferentes en cuanto a tipología, destino y condiciones que las construcciones a las que nos referimos.

Esta conclusión, que a mi juicio es evidente conforme a la redacción actual de la LOUA, presenta repercusiones más importantes de lo que en principio pudiera parecer, debido a que en la normativa andaluza la consideración de una instalación como elemento asociado y vinculado a la explotación agraria, aparte de presentar un perfil mucho más viable que las construcciones residenciales en suelo rural, solo requiere la autorización mediante licencia municipal, se considera como una construcción de carácter permanente y, en

¹³⁷⁸ Un estudio más amplio sobre la cuestión puede obtenerse en DÍAZ ARROYO, Antonio (2016, 2015 y 2014).

tercer lugar, no se encuentra obligada a abonar ninguna prestación compensatoria o garantía por su establecimiento, al no suponer un uso del suelo en contra de su naturaleza.

El planteamiento de la normativa andaluza puede extenderse a otras regulaciones autonómicas, como es el caso de Castilla-La Mancha o Extremadura, donde este tipo de instalaciones pueden entenderse asociadas a las construcciones precisas para el funcionamiento de la explotación agraria a la que inevitablemente se encuentran adscritas, y ello en función de que los actos sujetos a calificación por su ubicación en suelo rural parecen destinados en ambos casos a usos no vinculados con los usos primarios del territorio, salvo la consideración antes analizada de la vivienda rural, pero que también se califica como unifamiliar y aislada por lo que su asociación con este concepto parece complicada.

En otros casos, por el contrario, la normativa sí se ha encargado de establecer el ámbito en el que se deben entender incluidas estas construcciones, como es el caso de la normativa catalana, cuyo artículo 47.6.b) del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de esta Comunidad Autónoma, incluye como construcciones susceptibles de ubicar en suelo no urbanizable a las construcciones destinadas a vivienda familiar o al alojamiento de personas trabajadoras temporeras que estén directa y justificadamente asociadas a las actividades de explotación autorizadas.

Pero independientemente del ámbito en el se inserten estas construcciones en función de lo dispuesto en la normativa y en el planeamiento de aplicación, podemos concluir con MACHACÓN DÍAZ¹³⁷⁹ que la propia jurisprudencia ha afirmado respecto de las viviendas de los campesinos o trabajadores agrícolas, que éstas también eran subsumibles en el concepto de construcciones destinadas a explotaciones agrícolas, habida cuenta de que coadyuvan a su óptima gestión económica y técnica integrándose como un elemento más de

¹³⁷⁹ *Op. cit.* (2013).

ellas. Esta afirmación puede apreciarse en resoluciones como la STSJ de Andalucía de 3 de marzo de 2011 (Sala de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, rec. 72/2011. Ponente ARENAS IBÁÑEZ, EDJ 2011/94745), en la que se afirma que la construcción de estas instalaciones ha de ser considerada como una actuación vinculada al uso agrícola del suelo, por lo que no pueden exigirse a su promotor las prestaciones adicionales que ha de aportar el interesado en una actuación de interés público, porque éstas se dirigen a actos no asociados a los usos primarios del suelo pero que por causas de utilidad pública o interés social han de ubicarse en suelo no urbanizable.

En el mismo sentido se expresa la STSJ de Andalucía de 13 de octubre de 2015 (Sala de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, rec. 379/2013. Ponente LÓPEZ-BARAJAS MIRA, EDJ 2015/225685), en la que se otorga carta de naturaleza al informe aportado por el que se pone de manifiesto la necesidad y conveniencia para la explotación agrícola de la instalación de una construcción destinada en parte a alojamiento colectivo de temporeros, al entender que la propuesta es adecuada y proporcionada al uso agrario de la finca en la que se proyecta; o la STSJ de Cataluña de 16 de octubre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 16/2012. Ponente TÁBOAS BENTANACHS), que aun asociando la propuesta de construcción con el uso residencial conforme a la normativa aplicable, requiere expresamente la acreditación de su vinculación y necesidad para el uso agrícola, ganadero o forestal de la finca en la que se proyecta.

Sin embargo, al menos en Andalucía se ha optado (a mi juicio erróneamente si nos atenemos a la redacción de la LOUA) por efectuar la misma asociación que en el caso catalán, pero sin la cobertura legal que sí consta en esta normativa, al entender que el carácter residencial de los alojamientos de temporeros justifica la exigencia de una tramitación distinta a la del resto de construcciones precisas para el funcionamiento de las actividades agropecuarias y, por lo tanto, reconduciendo procesalmente su autorización a las viviendas familiares aisladas. Conforme a esta interpretación, la Administración autonómica

introdujo una referencia expresa en el artículo 25 del Decreto 178/2014, de 16 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana en los términos municipales de Almonte, Bonares, Lucena del Puerto, Moguer y Rociana del Condado (Huelva) y el programa de medidas complementarias a dicho Plan (PORZND)¹³⁸⁰, en el que se establece expresamente que las instalaciones de esta naturaleza se deben autorizar previa tramitación de un proyecto de actuación, con la correspondiente intervención del órgano autonómico competente y previa verificación del cumplimiento de los requisitos impuestos por la propia norma y el planeamiento aplicable¹³⁸¹.

Con todo, es preciso añadir que esta interpretación ha sido avalada por la reciente STSJ de Andalucía de 14 de enero de 2016 (Sede de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 37/2015. Ponente SANTOS GÓMEZ, EDJ 2016/48329), al exigir que estas actuaciones sean autorizadas previa tramitación del proyecto de actuación requerido por el citado artículo 25 del PORZND, si bien su argumentación (ciertamente bastante escasa y limitada) se basa en la necesidad de cumplimentar la normativa sectorial sobre la materia en la tramitación de la autorización municipal, haciendo referencia expresa a este plan que, aunque efectivamente dentro de su ámbito geográfico, fue aprobado en fecha posterior a los hechos analizados por la Sala.

En cualquier caso, lo que se infiere de toda esta controversia doctrinal es la tendencia a evitar o limitar en lo posible este tipo de construcciones, al entender que pueden fomentar usos no autorizados en los suelos no urbanizables, principalmente la formación de nuevos núcleos de población en

¹³⁸⁰ BOJA núm. 254, de 30 de diciembre de 2014.

¹³⁸¹ Sobre esta regulación es preciso realizar algunas consideraciones críticas, debido a que no parece procedente introducir una consideración urbanística, como sin duda es la exigencia de aprobación de un proyecto de actuación, en una norma que aprueba un plan incluido dentro de la ordenación territorial y ello debido a que su ámbito es diferente, aunque ciertamente su condición y naturaleza le autorizan para imponer las limitaciones materiales que tuviera por conveniente. A esta afirmación cabe añadir que su alcance limitado, solo a los contornos del ámbito de Doñana, confiere a la medida adoptada un carácter de “parche” o solución particular, en una materia que precisa una interpretación general para todo el ámbito de la Comunidad Autónoma.

lugares ciertamente no propicios para ello. Con todo, debemos entender que si se cumplen de forma escrupulosa las condiciones exigidas por los instrumentos de planificación aplicables y vigentes, las exigencias incluidas en los mismos para las construcciones en suelo rural deberían ser más que suficientes para garantizar la corrección de su ubicación. Por ello, lo que realmente parece aflorar es un deseo de la Administración autonómica de controlar toda construcción proyectada de esta naturaleza, lo que de entrada no está mal ni supone un acto contrario a la legalidad vigente dadas sus competencias estatutarias, pero entiendo que debería establecerse de forma correcta y coherente, mediante una nueva redacción de los artículos correspondientes de la normativa urbanística que ubicaran estas instalaciones en la opción procesal elegida.

A todo lo expuesto cabe añadir que las reticencias a la ubicación de este tipo de instalaciones también se recogen en los instrumentos de planificación, como es ejemplo lo dispuesto en el POTLOH cuyo artículo 65.5 establece que las edificaciones destinadas para alojamientos de temporeros en ningún caso podrán ubicarse en suelo no urbanizable de especial protección, por lo que excluye su autorización incluso en ámbitos de uso eminentemente agrario en los que no se excluyen, al menos de forma tan estricta, los usos de vivienda familiar aislada vinculada. Sin embargo, en sentido contrario, la actual redacción del PGOU de Almonte permite ubicar este tipo de instalaciones en suelo de especial protección por planificación territorial (de uso agrícola), en cuyos ámbitos prohíbe expresamente los usos residenciales, entre los que no se encuentran actualmente estas instalaciones por propia voluntad del plan¹³⁸².

¹³⁸² Con una técnica planificadora más que discutible, estas construcciones se califican en la justificación de la Innovación 2B del PGOU de Almonte como “dotaciones privadas ligadas al uso agrícola”, lo que en realidad se aparta de la postura adoptada por la Junta de Andalucía, puesto que parece querer asociarlas a las actuaciones de interés público, algo que evidentemente no son ni por asomo, entre otras consideraciones por que el artículo 42.1 de la LOUA señala que estas actividades pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones, para la implantación en este suelo de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos, pero en ningún caso usos residenciales.

D. La autorización de usos no vinculados al suelo rural.

1. Consideraciones generales.

Dentro del análisis de los usos característicos y autorizables del suelo protegido, cabe destacar que una de las cuestiones en las que más se aprecian las limitaciones impuestas territorial y urbanísticamente sobre los mismos es sin duda la relativa a la posible autorización de actuaciones no vinculadas a la propia condición del suelo en su realidad material. Esta condición conlleva que estos actos sean calificados como no propios de los entornos rurales y, por lo tanto, solo autorizables en condiciones de excepcionalidad y necesidad de emplazamiento plenamente justificada.

Es evidente que si un suelo se encuentra sometido a una especial protección, debido a que en el mismo se aprecian valores o elementos que así lo requieren, la posibilidad de implantación de usos no vinculados a su naturaleza física será mucho más limitada que la autorización de los que sí se manifiestan conforme a sus condiciones rurales, que en muchos casos serán elementos adicionales a la propia necesidad de protección. En este sentido, parece también asumible que, en principio, una actuación considerada como no vinculada al uso principal del suelo podría alterar de forma ostensible las condiciones naturales o patrimoniales por las que se le ha conferido la especial protección y, en definitiva, podría afectar a los elementos determinantes de la realidad apreciable en el entorno.

Como afirma BARREDA BARBERÁ¹³⁸³, el establecimiento de todo régimen de protección supone, como mínimo, una rebaja de las expectativas de aprovechamiento del suelo sobre el considerado como común o general, debido a que en estos casos cobra particular vigencia la prohibición de lesionar los valores dignos de protección que determinan el establecimiento de estos ámbitos singularizados. Para ello, el autor hace referencia al propio artículo 36.a) del RPU, que contiene expresamente la posibilidad de que los

¹³⁸³ *Op. cit.* (2008, págs. 166 y ss.).

instrumentos urbanísticos que delimiten ámbitos de especial protección puedan establecer la prohibición absoluta de toda construcción en su interior.

Esta reflexión es la que determina que la instalación de este tipo de actuaciones, por lo general apartadas de los actos de explotación ordinaria de los recursos del entorno, requiera no solo una especial regulación normativa sino, además, un particular tratamiento por los instrumentos de planificación que establezcan sus criterios y posibilidades de implantación en el territorio. En lo que respecta en particular a los suelos especialmente protegidos, los instrumentos por los que se establezca o desarrolle su régimen jurídico específico deberán contener las referencias a esta materia, debiendo entender con carácter general que la ausencia de toda referencia a esta cuestión en este tipo de suelos debe determinar su prohibición, debido a la interpretación restrictiva atribuida a la implantación de usos en los suelos sometidos a especial protección.

Esta afirmación ha sido constante por parte de la jurisprudencia, como puede apreciarse en la STSJ de Andalucía de 15 de septiembre de 2014 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 304/2011. Ponente RODERO FRÍAS, EDJ 2014/291895), en cuyo FD 4º se indica expresamente que el criterio restrictivo en la autorización de construcciones en suelo no urbanizable que no guarden relación directa con la naturaleza o destino de los terrenos es una constante reiterada en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, citando al efecto como ejemplo las STS de 10 de marzo de 2004, de 1 de junio de 2009, o de 19 de mayo de 2008.

La propia norma estatal vigente sobre suelo determina que, con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural (art. 13 TRLS2015). Esta afirmación procede de la ratificación que en su día realizó el Tribunal Constitucional de la regulación contenida en el artículo 20 de

la precedente LRSV1998, que contenía la regulación estatal sobre el suelo no urbanizable, por la que, en síntesis, se avalaba la posibilidad de que la norma estatal pueda hacer referencia a la autorización de las entonces denominadas “actuaciones específicas de interés público”, siempre que se procediera de acuerdo con la legislación urbanística aplicable en cada caso¹³⁸⁴.

Conforme a esta premisa constitucional, la anterior afirmación de la regulación estatal es desarrollada por la correspondiente normativa autonómica, en la que se incluyen referencias a las características de estos usos no vinculados a los usos tradicionales del suelo rural y las condiciones para su autorización. En el caso de Andalucía, estos usos alternativos del suelo no urbanizable se denominan actuaciones de interés público y el artículo 42.1 de la LOUA las define como las actividades de intervención singular, de promoción pública o privada, con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren los requisitos de utilidad pública o interés social, así como la procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan este régimen jurídico. Dicha actuación habrá de ser compatible con el régimen jurídico de la correspondiente categoría de este suelo y no deberá inducir a la formación de nuevos asentamientos. Las actividades pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones, para la implantación en este suelo de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos, pero en ningún caso usos residenciales.

El resto de normativas autonómicas contiene regulaciones similares, como puede apreciarse en la normativa asturiana, en la que se posibilita la instalación en el suelo no urbanizable de actividades, equipamientos o dotaciones de interés público o social, ya sean de titularidad pública o privada, cuando sus características hagan necesario el emplazamiento en el medio rural, y ello aunque el planeamiento general no la contemple expresamente. En todo caso, solo se podrá autorizar dicha instalación en áreas del suelo no

¹³⁸⁴ STC 164/2001, de 11 de julio (rec. 3004/1998). Ponente GARRIDO FALLA (BOE núm. 194, de 14 de agosto de 2001).

urbanizable cuyo régimen de protección no la impida directa o indirectamente¹³⁸⁵.

Con una redacción más pormenorizada, la normativa valenciana regula estas actuaciones incluyendo a usos extractivos, de generación de energía renovable, actividades industriales y productivas y, finalmente, terciarias o de servicios. En todos los casos la norma valenciana introduce los criterios precisos para su autorización, manteniendo como nota general la acreditación de la justificación de la necesidad de su emplazamiento en el suelo rural¹³⁸⁶. De forma similar la nueva normativa extremeña describe los usos autorizables en el suelo rústico de esta Comunidad Autónoma, aludiendo expresamente a los destinados a la actividad productiva, transformadora, o de almacenamiento, de productos de naturaleza no agropecuaria, así como a los equipamientos, infraestructuras e instalaciones de producción de energías renovables¹³⁸⁷.

Como indica MENÉNDEZ REXACH¹³⁸⁸, para diversificar las posibilidades de utilización del suelo rural en la actual normativa se ha mantenido la admisibilidad de actuaciones de interés público o social que ya preveía la legislación estatal anterior. La vigente hace referencia al emplazamiento en el medio rural como uno de los criterios con que pueden autorizarse estas actuaciones, pero no como condición indispensable para ello, porque también pueden autorizarse “por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales”, aunque no tengan que emplazarse necesariamente en ese medio (art. 13.1 párrafo tercero del TRLS2015). Para ello, la legislación autonómica ha hecho un uso amplio de esas posibilidades, incluso con atribución de aprovechamiento urbanístico, lo que conlleva en ocasiones el deber de abonar una prestación compensatoria. La ley estatal da cobertura expresa a este deber

¹³⁸⁵ Art. 128 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

¹³⁸⁶ Art. 197 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

¹³⁸⁷ Art. 67.5 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

¹³⁸⁸ MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2017).

cuando se trate de usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria (art. 16.2 TRLS2015).

2. Condiciones para la autorización de los usos no vinculados a la naturaleza rural del suelo.

Las condiciones que deben concurrir para que una actuación no vinculada a los usos naturales del territorio sea autorizada en suelo rural o no urbanizable, pueden sintetizarse atendiendo a criterios generales, debido a que, aunque existen diferencias procesales e incluso materiales entre las distintas normativas autonómicas aplicables, podemos establecer nexos de compatibilidad entre todas ellas, partiendo de su excepcionalidad como uso no tradicional del ámbito en que se proyecta.

a. Compatibilidad con el régimen aplicable al tipo de suelo rural.

En primer lugar, como ya se ha apuntado, se requiere que el régimen jurídico aplicable al suelo permita la autorización de las instalaciones proyectadas, cuestión que presenta especial incidencia en los supuestos de especial protección, en los que se encontrarán prohibidas todas las actuaciones de este tipo no específicamente autorizadas y, en general, las que puedan causar daños o afecciones significativas a los entornos protegidos.

Como de hecho sucede en otros tipos de usos, incluidos los denominados primarios o tradicionales del suelo no urbanizable, serán los respectivos instrumentos de planeamiento los que determinen la posibilidad de su implantación en los distintos ámbitos de suelo protegido presentes en el territorio, teniendo siempre presente la consideración restrictiva que preside el tratamiento de las actuaciones no vinculadas a los usos característicos del suelo rural. En este sentido, la jurisprudencia se ha posicionado en multitud de ocasiones de forma contraria a la instalación de usos en suelos protegidos, al

declararlos incompatibles con su específico régimen de protección, como puede apreciarse en la STS de 25 de mayo de 2011 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 3908/2007. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2011/99908), en cuyo FD 5º al valorar la posibilidad de implantación de un albergue y centro de protección animal, expone:

“...Este área estará destinada a garantizar la protección del monte de El Pardo, entre la carretera nacional VI y la tapia de dicho monte, pudiendo albergar actividades e instalaciones deportivas, recreativas y culturales compatibles con la función de protección que constituye la finalidad primordial del área”, señalando el citado informe que la actividad solicitada no es encuadrable en ninguna de las permitidas en ese artículo 21, concluyendo en la importancia de la protección no sólo del Monte del Pardo, sino “del mantenimiento del ámbito colindante (zona que nos ocupa), libre de actuaciones que puedan contribuir a la degradación de dicho espacio...”.

Con similares términos se expresa la STSJ de Castilla y León de 28 de mayo de 2009 (Sede de Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 468/2008. Ponente ORAÁ GONZÁLEZ, EDJ 2009/118391), que desestima la viabilidad urbanística de un proyecto de promoción pública en suelo clasificado por el planeamiento como rústico con protección natural, forestal y paisajística, al establecer la ordenación el régimen de usos aplicable al mismo y prohibiendo cualquier acción distinta a la mera reforestación de terrenos, que pudiera provocar el cambio de la vegetación natural existente por otros usos del suelo y, en general, las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional.

Como apunta ORTEGA MONTORO¹³⁸⁹ no se trata de que en el suelo rústico no sean autorizables usos vinculados al ocio que puedan considerarse de interés público, lo que expresamente se admite por la normativa vigente, aunque conforme a las condiciones de autorización de usos excepcionales en esta clase de suelo, sino que en la singularización de lo proyectado debe estarse asimismo a las determinaciones del planeamiento para los terrenos donde se pretende actuar. Dichas determinaciones son vinculantes no sólo

¹³⁸⁹ ORTEGA MONTORO, Rodrigo J. (2016).

para los particulares, sino también para las Administraciones públicas, estando unos y otros obligados a su cumplimiento.

En este sentido VALCÁRCEL FERNÁNDEZ¹³⁹⁰ apunta que en la aplicación de las limitaciones a los usos del suelo rural se debe ser cauto, velando porque no se ponga en peligro el aspecto concreto que ha provocado la especial protección del terreno, pero sin que en ningún caso signifique que sobre el mismo no pueda desarrollarse actividad alguna. Esta interpretación de la norma viene avalada por el parecer del Tribunal Supremo, conforme se ha pronunciado en diversas ocasiones, como puede apreciarse de la lectura de la STS de 12 de junio de 1991, en cuyo FD 3º, acogiendo el parecer de la sentencia recurrida, concluye que no parece justificado que en el suelo no urbanizable de especial protección se produzca una actividad de control de los órganos urbanísticos inferior a la que se predica para las actuaciones en suelo no urbanizable simple. También puede citarse la STS de 20 de octubre de 1997, en la que tras recordarse la regla general que impide la edificación en suelo no urbanizable, salvedad hecha de sus excepciones, se reconoce que cuando estamos en presencia de suelo no urbanizable de especial protección, se debe observar un especial cuidado en la apreciación de las circunstancias concurrentes que puedan alterar su singularidad.

En definitiva, como opina BARRERA BARBERÁ¹³⁹¹ el planificador urbanístico se encuentra legitimado para establecer en los regímenes de especial protección las limitaciones precisas a la implantación de usos no vinculados a la naturaleza del suelo, con fundamento en la necesidad de preservar los valores apreciados en los distintos ámbitos. No obstante, esta limitación debe realizarse previa ponderación de los intereses públicos o privados concurrentes y que, en algunos supuestos, pueden verse afectados más allá de lo necesario por una rigurosa extensión de las medidas proteccionistas impuestas sobre el territorio¹³⁹². En todo caso, añade el autor, existen situaciones en las que esa

¹³⁹⁰ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (2005).

¹³⁹¹ *Op. cit.* (2008, pág. 168).

¹³⁹² El autor se refiere expresamente a las actividades extractivas, exponiendo la posibilidad de que su explotación pueda generar un interés público que, en todo caso, debe ponerse en

consideración de los intereses concurrentes ya habrá sido realizada desde instancias superiores al planeamiento municipal, como es el caso de las declaraciones de espacios naturales protegidos, en la que se aprecia una opción por la preservación del medio ambiente realizada por el poder público competente y que el planificador debe mantener en todo caso.

b. Tramitación de un procedimiento específico de autorización.

En segundo lugar, como también se ha citado anteriormente, la autorización de este tipo de actuaciones se encuentra sometida a procedimientos de tramitación complejos, en los que por lo general interviene tanto la Entidad Local en cuyo término se proyectan como el órgano competente de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Como apunta MARTÍNEZ MARTÍNEZ¹³⁹³ prácticamente todas las normativas urbanísticas autonómicas introducen este proceso dual¹³⁹⁴ de autorización de actuaciones no vinculadas a los usos naturales del suelo rural, aunque ciertamente la intervención del órgano autonómico presenta un diferente alcance. Este proceso de doble autorización requiere, en primer lugar, una validación de alcance urbanístico en la que interviene el órgano autonómico competente, en la que básicamente se determina la adaptación de la actuación pretendida al régimen del suelo en el que se proyecta y la concurrencia del resto de requisitos exigidos para su implantación.

En esta primera fase, con diferentes denominaciones según la normativa aplicable¹³⁹⁵, es en la que suele intervenir la Comunidad Autónoma,

relación con el medio ambiente y los valores objeto de protección en el territorio, con el objetivo de determinar el interés preferente.

¹³⁹³ *Op. cit.* (2010, pág. 185).

¹³⁹⁴ RUIZ ARNÁIZ lo denomina bifásico. *Op. cit.* (2006, pág. 458).

¹³⁹⁵ A modo de ejemplo de estas diferentes denominaciones podemos citar los casos de Andalucía, en el que estas actuaciones deben tramitar un proyecto de actuación (o incluso un plan especial en determinadas ocasiones); el de Aragón, en el que deben superar una fase de "autorización especial"; o, en tercer lugar, normativas en las que se ha adoptado una nomenclatura más tradicional, que denomina a este procedimiento como "calificación" de la actividad proyectada, como es el caso de la normativa de Castilla-La Mancha.

presentando su actuación también diferencias tanto en lo que respecta al medio por el que expresa su parecer sobre la actividad proyectada, como en los efectos que su posicionamiento determina procesalmente. En efecto, en algunas normativas la actuación de la Comunidad Autónoma se limita a emitir un informe preceptivo sobre la propuesta, una vez remitido el expediente por la Entidad Local y, en todo caso con carácter previo a su aprobación municipal definitiva. Este es el caso de Andalucía, en cuyo artículo 43.1.d) de la LOUA se dispone la necesidad de remitir el expediente a la Consejería competente en materia de urbanismo una vez finalizado el periodo de información pública de la propuesta; o el de Aragón, en el que se ha de requerir informe del correspondiente Consejo Provincial de Urbanismo, en este caso de forma simultánea a la información pública de la propuesta (art. 36.1 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón).

Al contrario, en otros casos, la intervención autonómica alcanza hasta la propia resolución de la autorización urbanística de la propuesta de actividad en suelo no urbanizable, como es el caso de las calificaciones en Castilla-La Mancha, que salvo excepciones muy limitadas se resuelven por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanismo (art. 64.4 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística); o de Extremadura, que establece una distribución competencial en función de varios criterios, atribuyendo la competencia para autorizar la actividad proyectada a la Comunidad Autónoma en los casos en los que se proyecte en suelos protegidos, en ausencia de definición por el planeamiento aplicable o en casos en que la actividad se encuentre sujeta a procesos de verificación ambiental. En el resto de casos, corresponde otorgar la denominada “calificación rústica” a la Entidad Local en cuyo término municipal se promueva la actuación en suelo no urbanizable (art. 69 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura).

En cualquier caso, lo que se contiene de forma expresa en todas las normativas autonómicas es la necesidad de que los proyectos previamente autorizados urbanísticamente obtengan posteriormente la preceptiva licencia municipal, como actos de uso del suelo que son. En esta fase es en la que se debe verificar, además, que el proyecto cuenta con las autorizaciones sectoriales que fueran precisas para su ejecución. De este modo, podemos concluir que esta segunda autorización es una fase eminentemente municipal, debido a que nos encontramos ante un proceso normalizado de concesión de licencia urbanística, una vez que la propuesta ha superado los condicionantes impuestos por la normativa y el planeamiento aplicable para su consideración.

La necesidad de realizar el trámite previo como requisito imprescindible para poder otorgar posteriormente la preceptiva licencia municipal, ha sido ratificada por la jurisprudencia en supuestos como el analizado en la STS de 3 de diciembre de 2001 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 5349/1997. Ponente RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, EDJ 2001/52614), en la que se concluye que la ausencia del proceso previo de autorización urbanística supone un vicio de nulidad radical de la licencia concedida con su omisión, ya que se instaura como requisito imprescindible para acreditar la procedencia de la actuación proyectada en un ámbito no habilitado de forma ordinaria para albergar usos no vinculados a la naturaleza rural del territorio, o los que se asimilen a éstos.

La cuestión que también ha sido aclarada por varias resoluciones judiciales es la efectiva diferenciación entre ambas fases del proceso de autorización, estableciendo una distinción tanto procesal como material entre ellas, como puede apreciarse en la STSJ de Andalucía de 6 de septiembre de 2013 (Sede de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 30/2012. Ponente SALAS GALLEGO, EDJ 2013/286633), que en su FD 1º distingue entre el Proyecto de Actuación, con el contenido legalmente establecido en la LOUA y las licencias y autorizaciones que deberán obtenerse para la ejecución material del proyecto. En consecuencia con esta interpretación, el alcance de las autorizaciones previas a la licencia debe limitarse a las consideraciones meramente urbanísticas que puedan realizarse sobre el proyecto, que por otra

parte se determinan en la propia normativa aplicable, y sin entrar a valorar las cuestiones técnicas o sectoriales, que deben ser objeto de verificación en la posterior tramitación de la licencia municipal.

Con respecto a esta cuestión cabe realizar una última consideración, relativa a la posible conflictividad institucional que puede generar la intervención de la Comunidad Autónoma en el proceso de autorización de este tipo de instalaciones en suelo rural, debido a que, en no pocas ocasiones, los criterios sobre los que se determine la procedencia de la instalación proyectada pueden variar con respecto a las aspiraciones de la Entidad Local en cuyo término se proponga su ubicación. Esta contraposición será tanto más posible en cuanto las condiciones del suelo rural determinen una mayor rigurosidad en la autorización de usos sobre el mismo, lo que sucede de forma evidente en los supuestos en los que la actuación se proyecta sobre suelos sometidos a algún régimen de especial protección. La afección que la instalación pudiera presentar sobre los valores a preservar puede conllevar la adopción de posicionamientos muy distintos, sobre todo en función de la mayor o menor apreciación del interés público que se invoque en la promoción de la actuación y de la propia ambigüedad con la que se regule esta cuestión en la planificación aplicable.

La intervención autonómica en los procesos de autorización de actuaciones en suelo no urbanizable se ha entendido, sobre todo desde las posiciones más defensoras de la autonomía local, como un supuesto de tutela de la actuación de las entidades locales en esta materia, impuesta mediante la invocación de la entidad que presenta en la actualidad la preservación de los valores de los entornos rurales (y máxime de los suelos protegidos), lo que no deja de evidenciar una cierta desconfianza en las competencias atribuidas a las Entidades Locales, sobre todo a la hora de decidir cuestiones que presentan cierta complejidad y trascendencia.

En este sentido GÓMEZ ROSSI¹³⁹⁶ defiende que esta intervención autonómica no debiera suponer trámites innecesarios en el seno del procedimiento que dilaten o dificulten de forma indebida su resolución. De este modo, a su juicio esta tutela debe producirse sobre un análisis directo de las resoluciones dictadas y no con intromisiones en el procedimiento, debiendo asumir un criterio riguroso y lo más objetivo posible, de tal modo que se eviten diferencias de tratamiento no justificadas ante situaciones sustancialmente equiparables. Para ello, sobre las cuestiones que la normativa requiere que se analicen en un proyecto en suelo rural para determinar la procedencia de su instalación, solo se requeriría intervención autonómica en lo relativo a la acreditación de la necesidad de su implantación en suelo rural y, en todo caso, su adaptación al régimen de protección que ostentara el suelo propuesto para su localización.

Por el contrario, no se requeriría esta intervención para la acreditación de la utilidad pública o interés social de la propuesta, debido a que éstas competen solo a la Administración Local, salvo cuando el proyecto trasciende el ámbito municipal y puede incluir aspectos de consideración supramunicipal. Esta afirmación se basa en la improcedencia de un interés generalizado de las Comunidades Autónomas, no ya de participación en el procedimiento de tramitación de las declaraciones de utilidad pública e interés social mediante informe preceptivo, sea o no vinculante, sino incluso de su resolución.

Aunque la delimitación de la incidencia de la actuación autonómica fuera deseable, no parece que sea la evolución prevista en la cuestión, debido a la generalidad con la que la normativa atribuye a los órganos autonómicos las atribuciones para intervenir en los procesos de autorizaciones de esta naturaleza, no solo en los supuestos en los que la competencia alcanza a la propia resolución del expediente, sino también en los que se limita a la emisión de informe preceptivo durante su tramitación administrativa. En todo caso, sí sería muy conveniente que los criterios de autorización de este tipo de actividades fueran objetivados en todo lo posible, no solo en lo que se refiere a la tipología de las actividades autorizables, cuya inclusión en los instrumentos

¹³⁹⁶ GÓMEZ ROSSI, María Jesús (2017).

de planeamiento se ha generalizado, sino fundamentalmente en lo que respecta a la acreditación de la necesidad de su emplazamiento en el suelo rural, ya que esta cuestión evitaría muchas diferencias de tratamiento que, en algunos casos, pueden propiciar arbitrariedades nunca deseables.

c. La necesidad de implantación de la actividad en el suelo rural.

En tercer lugar, toda actividad no vinculada al ámbito rural debe acreditar la procedencia o necesidad de su implantación en el suelo rural, debido a que nos encontramos ante actuaciones cuya naturaleza no es la propia o característica de las que se implantan de forma ordinaria en estos entornos. Con arreglo a esta condición, el artículo 13 *in fine* del TRLS2015 hace referencia expresa a esta exigencia al incluir la expresión “...que hayan de emplazarse en el medio rural”, relativa a los actos y usos específicos que pueden autorizarse en el suelo no urbanizable.

En similares términos se recoge esta exigencia en la normativa autonómica aplicable, como puede apreciarse en la normativa andaluza, que exige al promotor de un proyecto de esta naturaleza la justificación de la procedencia o necesidad de la implantación en suelo no urbanizable y de la ubicación concreta propuesta, así como de su incidencia urbanístico-territorial y ambiental, así como de las medidas para la corrección de los posibles impactos territoriales o ambientales que la actividad pudiera generar¹³⁹⁷.

Conforme a esta premisa, cuya consideración se entiende procedente por la normativa en función de la excepcionalidad del uso del suelo rural para albergar las instalaciones proyectadas, se exige que el promotor de la actividad motive y justifique suficientemente la necesidad de ubicar la instalación proyectada en el entorno rural y, en concreto, en la localización determinada. Para ello, esta justificación se ha de demandar tanto en lo que respecta a la imposibilidad o inconveniencia de su instalación en otra clase de suelo como,

¹³⁹⁷ Art. 42.5.C.c) de la LOUA.

de forma particular, en lo que respecta a la determinación de una ubicación concreta frente a otras posibles localizaciones que pudieran estimarse más favorables. A esta mención se debe añadir la relativa a la ya citada alusión a la compatibilidad de la actividad pretendida con el régimen de especial protección que, en su caso, pudiera ostentar el territorio seleccionado, conforme a la situación y emplazamiento del proyecto.

Esta necesidad de emplazamiento en suelo no urbanizable de actuaciones que, en principio, no presentan la tipología tradicional de usos vinculados al medio rural, puede derivar de varias causas que son las que deben configurar la justificación del promotor a la hora de formular la propuesta ante la Administración correspondiente. Como indica BARREDA BARBERÁ¹³⁹⁸ pueden distinguirse supuestos que deben ubicarse en suelo rural por la propia naturaleza de la actuación, como es el caso de las actividades extractivas (que se han de desarrollar en los lugares en los que puede extraerse el material demandado), o las que deben localizarse fuera de las áreas urbanas por determinación legal, como son las que pueden provocar molestias o perjuicios a los ciudadanos (explotaciones ganaderas intensivas, tratamiento de residuos, etc.).

Fuera de estos supuestos, la justificación de la localización de las actividades en el medio rural se deberá promover en base a su conveniencia, criterio cuya justificación presenta un perfil mucho menos reglado y que, como señala el citado autor, sencillamente supone que la actividad proyectada se ve favorecida en su desarrollo y estimación de resultados por su ejecución en suelo no urbanizable. En cualquier caso, se apela al criterio de la sostenibilidad para poder determinar la procedencia de la autorización de la actuación proyectada (sobre todo en el caso de los suelos especialmente protegidos), de tal modo que los valores del suelo rural no se vean sometidos al desarrollo de estos usos excepcionales, debiendo acreditar que la conveniencia de su ejecución no se realiza solo en base a la inexistencia de suelo urbano

¹³⁹⁸ *Op. cit.* (2008, págs. 196 y ss.).

apropiado en el entorno, sino que también se acredita la no producción de afecciones significativas al territorio.

La necesidad o conveniencia acreditada del emplazamiento de actuaciones en suelo no urbanizable ha sido también objeto de análisis por los Juzgados y Tribunales en múltiples resoluciones, en las que se puede encontrarse un criterio orientativo sobre los parámetros precisos para entender justificada la autorización de estos usos excepcionales. De este modo, la STSJ de la Región de Murcia de 29 de septiembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 223/2015. Ponente PÉREZ-CRESPO PAYÁ, CENDOJ 300300330012017100295), entiende justificada la instalación de un centro logístico en suelo rural, al quedar acreditada la inexistencia de suelo de uso industrial apropiado en el entorno y no afectar su implementación a valores especiales del suelo seleccionado.

En sentido contrario, pero con la misma argumentación jurídica, la STSJ de Andalucía de 26 de septiembre de 2011 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo. Ponente MUÑOZ CORTÉS, EDJ 2011/305191), dispone en relación con la propuesta de construcción de un centro comercial en suelo rural que su naturaleza, características y exigencia de la actividad no justifican por sí solas la pretendida ocupación del suelo rústico, y ello debido a que no cabe compartir una interpretación extensiva, ya que conduciría a la desvirtuación del criterio plasmado por el legislador. En el asunto estudiado, según advierte la propia Sala, no se justifica por qué el emplazamiento del indicado centro comercial debe realizarse precisamente en el suelo no urbanizable, o en otros términos, no se conecta la instalación pretendida con las características propias del lugar en el que se proyecta de tal forma que la ubicación precisamente en el suelo pretendido ofrezca una ventaja o utilidad específica a las características del centro comercial, y en qué medida pueda o no aportar asimismo un valor añadido a las actividades propias del suelo en el que se pretende ubicar.

La existencia de suelo más apropiado para albergar la actuación proyectada ha sido motivo determinante para la denegación de este tipo de propuestas, fundamentalmente en los supuestos de usos en los que su ubicación no se plantea por motivos de necesidad formal o material, sino por mera conveniencia económica o productiva. Sobre este tipo de supuestos, la STSJ de Castilla-La Mancha de 25 de junio de 1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 607/1999. Ponente BEVIÁ FEBRER, EDJ 1999/29254) no aprecia la necesidad de emplazar una actividad industrial en el medio rural al existir suelo industrial en la localidad de entidad suficiente como para considerar otras soluciones alternativas y con mucho menor impacto territorial.

Finalmente, cabe hacer referencia a la diferencia que existe entre la redacción de la normativa estatal citada, concretamente en el último párrafo del artículo 13.1 del TRLS2015 y la que se contiene en la regulación de esta materia por parte de las normativas autonómicas, debido a que la enunciación del texto de la norma estatal parece desligar la necesidad o conveniencia de establecer una actividad o uso en suelo rural de la acreditación de su interés público o social, en tanto que las normativas autonómicas suelen establecer ambos requisitos como acumulativos, como sucede por ejemplo de forma expresa en la normativa andaluza, aragonesa o murciana, y cuanto menos, se infiere de la redacción de otras como la castellano-manchega o la extremeña.

d. La concurrencia de causas de interés público o social en su ubicación en suelo rural.

En cuarto lugar, la normativa establece que las actividades no vinculadas a los usos tradicionales del suelo rural deben acreditar que en su instalación concurren causas de interés público o social que fundamenten la utilización excepcional del suelo y, por consiguiente, puedan obtener las correspondientes autorizaciones administrativas para su ejecución.

La utilidad pública y el interés social se configuran como conceptos jurídicos indeterminados en su diversidad de denominaciones autonómicas y su declaración, conforme apunta GÓMEZ ROSSI¹³⁹⁹, parece configurarse como un elemento asociado al propio acto de autorización, que una vez acreditado reconoce un derecho a su titular derivado del propio ordenamiento jurídico, declarativo, de carácter real, por lo que se debe estimar con independencia del sujeto que lo solicita. La propia autora destaca como aspecto controvertido para la doctrina el de su consideración como de naturaleza discrecional o reglada. Desde su punto de vista no nos encontramos ante un ejercicio de la potestad discrecional administrativa, sino ante la presencia en todo momento de conceptos jurídicos indeterminados que obligan a su debida interpretación, tarea que complica enormemente el régimen jurídico de la implantación de actividades en suelo no urbanizable pero que, en ningún caso, implica su consideración no reglada, siendo además impreciso concluir que, una vez autorizada la propuesta, se generan derechos que antes no existieran.

En palabras de la autora citada, si el uso propuesto cumple las determinaciones previstas en el Plan, la Administración Pública está obligada a interpretar unívocamente el concepto jurídico indeterminado, procediendo a su autorización a través de un procedimiento administrativo absolutamente reglado. Por lo tanto, la declaración de utilidad pública e interés social se consideraría como un aprovechamiento otorgado por el propio ordenamiento jurídico, lo que respalda su carácter declarativo, frente a su consideración como aprovechamiento otorgado por la Administración, que pudiera decidir reconocerlo o no discrecionalmente.

En parecidos términos se expresa BARREDA BARBERÁ¹⁴⁰⁰ que en el ámbito de la normativa valenciana entiende que la autorización debe ser concedida siempre que el proyecto cuente con todos los requisitos exigibles, debido a que si se aprecia un interés general prevalente sobre el natural o ambiental del

¹³⁹⁹ *Op. cit.* (2017).

¹⁴⁰⁰ *Op. cit.* (2008, págs. 197 y ss.).

entorno rural, su denegación no debería ser considerada como meramente relevante sino, en otro caso, calificada como socialmente negativa¹⁴⁰¹.

Sin embargo, la cuestión dista mucho de ser pacífica, debido a que existen posicionamientos proclives a entender que la decisión administrativa en este asunto entra dentro de los parámetros de la discrecionalidad, como puede apreciarse en la STSJ de Madrid de 22 de febrero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 311/2016. PONENTE LÓPEZ DE HONTANAR SÁNCHEZ, ECLI:ES:TSJM:2017:1388), en cuyo FD 2º se expone literalmente:

“Este Tribunal en Sentencias de 27 de abril de 2004, 20 de Julio de 2004 y 14 de septiembre de 2006 ha entendido que existe cierto margen de discrecionalidad en la concesión de las calificaciones urbanísticas, dado que es una facultad extraordinaria respecto de las que conforman el derecho de propiedad del dueño de una finca que se encuentre en suelo no urbanizable que habilita para la implantación de un uso que no es el ordinario. Es evidente que la actuación de la administración pública puede ser sometida a enjuiciamiento ante esta Jurisdicción a fin de evaluar la corrección, razonabilidad y proporcionalidad de su actuación dado que la propia Ley establece unos parámetros para la concesión de dicha calificación, aún cuando dichos parámetros no conviertan la actuación de la Comunidad Autónoma de Madrid en absolutamente reglada si se establecen determinados criterios que se han de establecer para conceder o denegar la calificación urbanística. Por tanto, es posible el análisis de los motivos por los que se otorga la calificación urbanística, toda vez que no cabe la concesión de la misma con infracción de las normas jurídicas y el planeamiento urbanístico correspondientes”.

Sobre esta cuestión cabe apuntar otra consideración, relativa a la diferenciación que se establece entre los conceptos de interés social y de utilidad pública, que no tienen que concurrir de forma conjunta en la actuación proyectada. Al contrario, su consideración se ha de realizar de forma individualizada al estimarse que son conceptos que no han de entenderse como sinónimos, sino como expresiones que manifiestan realidades sustancialmente diferentes. A tal conclusión llegó la STS de 7 de abril de 2000 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 7177/1994. Ponente RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ),

¹⁴⁰¹ Y ello aunque la STS de 29 de enero de 2003, mencionada por el propio autor, se refiera expresamente a esta autorización como una potestad discrecional.

que analizando la regulación contenida en el artículo 44 del RGU concluía que ambos requisitos no deben entenderse como concurrentes, al ser en realidad alternativos, como se desprende de la conjunción disyuntiva que los enlaza en la redacción del citado precepto.

Esta disyuntiva se ha recogido en la misma forma en la actual redacción del artículo 13.1 del TRLS2015 y, con carácter general, por la normativa autonómica reguladora de estas actuaciones en suelo no urbanizable, como puede apreciarse en el artículo 42.1 de la LOUA en el caso de la normativa de Andalucía. En este caso, es significativa la expresión que la legislación de esta Comunidad Autónoma atribuye a estas actuaciones en suelo no urbanizable, a las que califica de forma genérica como “de interés público”, en una forma de unión de ambos conceptos que, sin embargo, no impide que en su definición posterior se enuncien de forma individualizada, en la misma fórmula adoptada por las normas estatales antes citadas.

Lo anterior no obsta a que en no pocos casos ambos conceptos se utilicen de forma indistinta, por lo que tendremos que efectuar una labor interpretativa de las condiciones del proyecto autorizado para determinar cuál de estas dos causas ha justificado su aprobación. Tal caso sucede en la ya citada STSJ de la Región de Murcia de 29 de septiembre de 2017, en la que se hace referencia al “interés público”, si bien todo apunta a que se refiere al interés social del centro logístico autorizado en suelo rural, cuya justificación avala al entender que efectivamente concurre en una actuación susceptible de generar un alto número de puestos de trabajo, la facilitación de la salida de productos hortofrutícolas del entorno y, en tercer lugar, la gran inversión que supone para el término municipal, con su correspondiente retorno económico a las arcas públicas por vía tributaria.

En otros casos, se aprecian en la autorización trazas de ambos conceptos, por lo que se aprecia de forma conjunta la idoneidad pública y social del proyecto presentado. Este supuesto se contiene en la STSJ de Andalucía de 15 de septiembre de 2014 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo,

Sec. 1ª, rec. 304/2011. Ponente RODERO FRÍAS, EDJ 2014/291895), en el que se estima la propuesta del promotor de una explotación extractiva en suelo no urbanizable, al entender la Sala que en la misma concurre la utilidad pública inherente a la autorización administrativa de explotación minera obtenida y, además, interés social, al generar una actividad susceptible de creación de empleo, lo que califica como indudable beneficio desde el punto de vista económico y social.

Por lo demás, solo resta destacar que ambos conceptos deben interpretarse, en todo caso, de forma restrictiva, habida cuenta el carácter excepcional en el que se contempla en la normativa esta posibilidad de construir en suelo rústico y que se extrae de resoluciones como la STSJ de Andalucía de 9 de diciembre de 2010 (Sede de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 537/2010. Ponente SANTOS GÓMEZ, EDJ 2010/361526), o la STSJ de Castilla y León, de 20 de octubre de 2017 (Sede de Burgos, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 111/2015. Ponente REVILLA REVILLA, ECLI:ES:TSJCL:2017:3841). Como apunta BLASCO HEDO¹⁴⁰² al analizar la argumentación de esta última sentencia, lo destacable es no solo la falta de motivación de la concurrencia de un interés público ineludible cuando se trata de construcciones en suelo rústico, sino la total ausencia de un interés público en el proyecto, constando al contrario una finalidad que se aleja de aquel pretendido desarrollo económico y turístico, o de la conservación del entorno rural. Desde una interpretación conjunta y sistemática de la normativa urbanística, la Sala “no ve por ningún sitio” aquel reiterado interés público.

Algunos autores, como es el caso de RUIZ CENICEROS¹⁴⁰³, llegan a cuestionar la propia admisión en suelos rústicos o no urbanizables de actuaciones comerciales o industriales, llegando a manifestar que si se permite que ese tipo de terrenos soporten cualquier edificación de uso industrial o comercial, terminarán siendo cualquier cosa menos suelos rústicos. Para este autor, la explotación industrial o comercial del territorio contradice cualquier

¹⁴⁰² BLASCO HEDO, Eva (2018-b).

¹⁴⁰³ RUIZ CENICEROS, Mauricio (2018).

preservación, no sólo paisajística, histórica, arqueológica, científica, cultural, ambiental, agrícola, ganadera o forestal, sino sobre todo urbanística, porque su mera instalación conlleva la pérdida de cualquier de esos valores y su integración, por vía de hecho, en la trama urbana.

A mi juicio esta interpretación es demasiado rigurosa, debido a que, aunque efectivamente hay normativas que proscriben determinados usos en suelo no urbanizable (como son los casos de las legislaciones vasca, catalana y gallega, que no permiten instalaciones industriales en suelo rústico, y las dos primeras tampoco comerciales), en determinados supuestos la ausencia de suelos urbanos aptos para la instalación de construcciones de estas características puede ser suplida con la su localización en suelos rurales no especialmente protegidos y con las limitaciones que la Administración pueda exigir de forma expresa. Como en casi todos los aspectos relativos al uso del suelo, en este tema entiendo excesivo formular una consideración apriorística, debiendo valorar las circunstancias de cada caso en concreto, aunque siempre con la debida restricción interpretativa impuesta por la jurisprudencia antes citada.

e. Su contribución a la ordenación y el desarrollo rural.

Además, e independientemente lo expuesto en el punto anterior, también puede motivar la autorización de usos no vinculados a la naturaleza del suelo no urbanizable, su contribución a la ordenación y el desarrollo rural. Para encontrar referencias a estos conceptos podemos partir de lo dispuesto en la regulación contenida en la LDSMR, en cuyos artículos 20 y siguientes se establecen las medidas para el desarrollo rural sostenible que la planificación del medio rural debe contener.

Entre ellas, se regulan en primer lugar las medidas destinadas a incentivar la diversificación económica, en cuya formulación se contienen muchos supuestos de actuaciones a desarrollar en suelo no urbanizable, que podrán ser autorizadas en función de su encaje en este catálogo y, en todo caso,

siempre conforme a los límites establecidos por la normativa o el planeamiento vigentes sobre su régimen de protección. Entre estas actuaciones se pueden destacar las actividades de alto valor añadido en procesos agroalimentarios, las de equipamiento comercial, las de turismo rural y agroturismo, o la utilización sostenible de los recursos geológicos del entorno rural.

Por lo que respecta a la contribución a la ordenación rural, varias resoluciones judiciales han entendido que con esta expresión se alude a las actuaciones que de forma específica se encuentran autorizadas por el planeamiento vigente dentro de cada ámbito de suelo, por lo que los usos excepcionales autorizados tendrían un encaje propio en la ordenación del territorio, aunque efectivamente contemplaran usos no naturales o tradicionales de los entornos rurales. A tal conclusión llega la ya citada STSJ de Madrid de 22 de febrero de 2017, que valida la previsión por la que, en suelo no urbanizable de protección, excepcionalmente y a través del correspondiente procedimiento habilitado al efecto, podrán autorizarse actuaciones específicas siempre que estén previstas en la legislación sectorial y expresamente permitidas por el planeamiento regional territorial o el planeamiento urbanístico aplicable.

Con esta expresión, parece que la Sala asume que esta adecuación a la ordenación del suelo rural supone que el propio planificador ha predeterminado la utilidad pública o interés social de la actuación, de modo que expresamente asume la posibilidad de su implementación en suelos ordinariamente no destinados a esos fines. En el mismo sentido, el mismo Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 17 de abril de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 290/2011. Ponente GARCÍA ALONSO, EDJ 2013/65928), afirma que dentro de los usos que pudieran contribuir al desarrollo sostenible de los suelos protegidos, solo pueden ser objeto de autorización los que expresamente se recojan por el planeamiento, en el marco de una utilización racional y sostenible de los territorios rurales.

Como afirma AMADOR BLANCO¹⁴⁰⁴ la implantación de este tipo de actuaciones en suelo no urbanizable conforme a estas premisas supone que, o bien es procedente para un beneficio social general valorable a efectos de desarrollo rural o, en otro caso, es necesaria su implantación en el entorno, lo que conlleva que a la actuación pretendida se le atribuyen directamente tales beneficios públicos. Con estas determinaciones prefijadas de los instrumentos de planeamiento, BULLEJOS CALVO¹⁴⁰⁵ entiende que se podrían evitar o, cuanto menos, limitar los ámbitos de discrecionalidad apreciados en estas autorizaciones, no solo en la propia disposición de la ordenación del terreno para albergar el uso pretendido sino, además, con la introducción de los elementos materiales exigidos para su implantación.

Esta delimitación de los usos no vinculados al suelo rural que se estiman directamente por el planeamiento como procedentes para la ordenación o el desarrollo de los suelos rurales, se formula en la práctica mediante la incorporación a los distintos regímenes de los suelos rurales que se contienen en los instrumentos de ordenación del catálogo de actuaciones permitidas en sus respectivos ámbitos, sobre la base de la capacidad de cada uno de ellos para albergar su ejecución. Fuera de estas relaciones de usos autorizables, la premisa general es la prohibición de toda actividad alternativa, en función de la ya mencionada consideración restrictiva de estos usos no vinculados al suelo rural, especialmente en lo que respecta a los suelos sometidos a especial protección.

Sobre esta cuestión cabe realizar una referencia a la posibilidad de aprobar proyectos de esta naturaleza que, sin contravenir las determinaciones del planeamiento vigente, su instalación pueda incidir en su ordenación estructural del ámbito territorial en el que se proyecten. En concreto, en el caso de la vigente normativa andaluza, el artículo 42.4.c) de la LOUA permite la implantación de actuaciones de interés público que afecten a la ordenación estructural del planeamiento correspondiente, si bien, exigiendo para su

¹⁴⁰⁴ AMADOR BLANCO, Antonio Jesús (2015).

¹⁴⁰⁵ BULLEJOS CALVO, Carlos (2009).

aprobación la previa tramitación de un plan especial, alternativo al proyecto de actuación exigido en casos que no afectan a esta ordenación estructural. En el caso andaluz, esta es la situación que deriva de la consideración de ordenación estructural que se atribuye a la delimitación de los ámbitos de especial protección por el artículo 10.1.A.h) de la LOUA, por lo que se puede concluir que la autorización de actuaciones de interés público en suelos protegidos debería requerir la tramitación de esta figura de planeamiento como parte de su procedimiento de aprobación, pero sin que ello suponga ninguna alteración a su régimen procesal más allá de esta premisa específica.

Esta consideración ha sido avalada, entre otras, por la STSJ de Andalucía de 26 de septiembre de 2011 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 140/2006. Ponente MUÑOZ CORTÉS, EDJ 2011/305191), cuyo FD 3º atribuye a este instrumento de planeamiento de desarrollo la posibilidad de autorizar actuaciones urbanísticas en suelo no urbanizable especialmente protegido, y ello debido a que la propia LOUA así lo regula expresamente.

f. La ausencia de riesgo de formación de nuevos núcleos de población.

En consonancia con lo expuesto en el punto anterior, otra consideración a tener en cuenta en la autorización de estas instalaciones es la no formación de nuevos núcleos de población, verificación que se ha de realizar conforme a los parámetros que para ello determine la planificación territorial o urbanística aplicable y que, en todo caso, pretende evitar la afección que pudiera derivarse de la consolidación de edificaciones próximas que pudieran generar la formación paulatina de entornos de naturaleza y configuración no rural o pseudo-urbana.

Esta exigencia de no inducción de la formación de nuevos asentamientos en el suelo rural es asumida de forma generalizada por las distintas normativas urbanísticas españolas, debido a que se entiende muy perjudicial para la

ordenación territorial del suelo rural la proliferación de nuevas realidades colectivas que, en un futuro más o menos próximo, pudieran demandar la dotación de servicios de naturaleza urbana y, por la vía de hecho, consolidarse como nuevos núcleos pendientes de regularizar.

De hecho, esta medida precautoria sobre el uso del suelo rural ya se contiene en el artículo 44.1 del RGU y su exigencia ha sido afirmada por las resoluciones de los Juzgados y Tribunales que han analizado esta consideración, como puede apreciarse en la STS de 20 de mayo de 2011 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 3375/2007. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2011/91256), en la que se dispone expresamente que dentro de la verificación de la procedencia del uso del suelo rural debe analizarse expresamente esta coyuntura, de tal modo que la apreciación de riesgo de formación de núcleo debe paralizar toda autorización solicitada.

Conforme a esta apreciación, resoluciones como la STS de 29 de junio de 1999 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 3605/1993. Ponente ENRÍQUEZ SANCHO, EDJ 1999/18051) o la STS de 16 de diciembre de 2003 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 6263/2000. Ponente DE ORO PULIDO Y LÓPEZ, EDJ 2003/202086) concluyen desestimando los recursos planteados frente a los acuerdos por los que se desestiman solicitudes de usos en suelo no urbanizable, al estimar que las pruebas practicadas y los informes emitidos en el expediente administrativo, manifiestan la existencia de riesgo de formación de núcleo de población, sin que se hubiera causado indefensión al recurrente en la tramitación del proceso por no apreciar medios de prueba aportados en los que se contienen decisiones contradictorias.

Como se ha apuntado, la consideración de la posible inducción de formación de núcleo de población debe verificarse, en principio, partiendo de lo establecido en la planificación territorial o urbanística aplicable sobre el espacio en el que se proyecta la actuación, aunque la normativa no suele establecer una referencia expresa a esta cuestión. En todo caso, invocando de nuevo la consideración restrictiva que debe presidir todo análisis de este tipo de

propuestas, parece procedente estimar que, a falta de determinaciones específicas al respecto, debe establecerse un criterio preventivo que limite las posibles afecciones negativas que pudieran producirse con su autorización, si bien, una vez descartada toda posible incidencia, no debe existir inconveniente en afirmar la viabilidad del proyecto.

Tal conclusión se desprende de las resoluciones judiciales vertidas sobre esta cuestión, como puede apreciarse en la STSJ de Andalucía de 29 de julio de 2010 (Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 2344/2008. Ponente GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS), que valida la autorización concedida para uso de suelo no urbanizable al estar suficientemente motivada, entenderse procedente y, dentro del concreto ámbito del ejercicio de la competencia autonómica, justificar la actividad para ser realizada en suelo rural, no habiendo peligro de formación de nuevos núcleos de población en el ámbito en el que se proyecta la actuación.

Cabe en este punto traer a colación la reflexión realizada por autores como DE SANTIAGO RODRÍGUEZ y GONZÁLEZ GARCÍA¹⁴⁰⁶, al demandar una mayor concreción en los criterios sobre los que se delimiten los parámetros para verificar el riesgo de formación de núcleos de población, en este caso sobre todo para estimar la tipología de construcciones que determinarían esta posibilidad, sobre todo en zonas en las que por su localización pudieran promoverse varias instalaciones de esta naturaleza en ubicaciones relativamente próximas.

g. Su carácter específico o de intervención singular.

Otra cuestión a considerar es que los usos excepcionales autorizados deben referirse a actos y usos específicos, o como indica la normativa andaluza, ser actividades de “intervención singular”. Con esta afirmación se pretende delimitar de forma precisa el ámbito al que se refieren las autorizaciones para

¹⁴⁰⁶ DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, Eduardo y GONZÁLEZ GARCÍA, Isabel (2018).

usos excepcionales del suelo no urbanizable, limitadas de forma específica y concreta al proyecto presentado, debido a su carácter extraordinario y singular. En palabras de BULLEJOS CALVO¹⁴⁰⁷, debido a su incidencia atípica y excepcional de uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable, y al carácter especial o particularizado para su implantación, se requiere un pronunciamiento específico, caso por caso, sin ser válida una declaración genérica por parte de una entidad local para una clase o tipo de actividades.

Esta afirmación deriva de la propia naturaleza de las actividades extraordinarias o de interés público en suelo rural, que al suponer un uso no natural o tradicional de esta clase de suelo, se encuentran sometidas a un régimen igualmente excepcional de tramitación, en el que una de sus características es su carácter singularizado y, por ello, no extensible de forma analógica en sus conclusiones a otros proyectos similares. Con esta afirmación no se limita la exigencia de una mayor concreción en la planificación sobre el régimen de autorización de estas actuaciones, que debe procurar un grado de predicción coherente sobre sus posibilidades reales de promoción, como garantía de una mayor seguridad jurídica en la regulación de los usos del suelo. Pero esto no evita que la verificación del cumplimiento de los requisitos de cada actuación deba superar el proceso exigido por la normativa vigente, en atención a las posibles singularidades que puedan presentarse en cada caso y a las posibles afecciones que pudieran generarse de distinta forma, por cuestiones tales como el propio cambio de ubicación de las instalaciones, lo que obliga a considerar cada propuesta de forma específica, máxime en el caso de suelos especialmente protegidos.

Por lo tanto, aunque se determinen de forma general los tipos de usos autorizables de forma excepcional en los distintos suelos no urbanizables, lo cierto es que la consideración de cada proyecto tiene que ser de forma individual, analizando todas las posibles repercusiones que pudieran derivar de su autorización y su viabilidad con arreglo a las específicas condiciones del suelo en el que se proyecta.

¹⁴⁰⁷ *Op. cit.* (2009).

h. Su promoción pública o privada.

Aunque la normativa estatal no hace referencia a esta cuestión, cabe añadir que estas actuaciones en suelo rural pueden ser tanto de promoción pública como de promoción privada, como de hecho afirman expresamente regulaciones como la andaluza (art. 42.1 LOUA) o se incluye implícitamente en casos como la normativa extremeña. Esta posibilidad de promoción pública de estas actuaciones se ha de entender de forma independiente a los proyectos de interés general excluidos de esta regulación (a los que se hará referencia más adelante), alcanzando únicamente a las actuaciones en suelo rural que sean promovidas por las Administraciones, aunque su gestión o explotación se desarrolle posteriormente por un tercero.

Conforme se expresan las citadas normas, o al menos se infiere de ellas, parece claro que el objeto del legislador es que las instalaciones de esta naturaleza que ostenten promoción pública sean objeto del mismo procedimiento de tramitación que en el caso de las actuaciones privadas, con la evidente finalidad de que no eludan los procesos de verificación previa a su ejecución, al menos, en lo que respecta a su adaptación territorial y urbanística.

En este sentido, podemos tomar como ejemplo el supuesto analizado por la STSJ de Castilla y León de 28 de mayo de 2009 (Sede de Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, rec. 468/2008. Ponente ORAÁ GONZÁLEZ, EDJ 2009/118391), que decide el recurso interpuesto contra el acuerdo por el que se concede la autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de una pista de esquí seco de promoción pública. Entre los motivos de impugnación destaca el relativo al trámite de información pública del procedimiento de autorización y el contenido documental mínimo del expediente que debe ser sometido a dicho trámite, a la vista de que concluido éste aún se requería por el técnico municipal la aportación por parte de la entidad promotora de documentos definitivos de las características esenciales del emplazamiento y del uso propuestos, y de las obras necesarias para su ejecución, conservación y servicio, así como sus repercusiones ambientales.

Se recuerda por la Sala la esencialidad del trámite de información pública en el seno del procedimiento administrativo, no reducido a una simple formalidad carente de valor, y cuya exigencia es demandada para cualquier proyecto no vinculado al suelo rural independientemente de la persona o entidad que lo promueva.

i. La obligación de abono de la prestación compensatoria y de garantizar la restauración del territorio.

Finalmente, se ha de añadir a lo expuesto que la promoción de actuaciones en suelo rural no vinculadas a su naturaleza o usos tradicionales conlleva, con carácter general, la obligación de abonar determinadas compensaciones pecuniarias por uso excepcional del suelo para estas actuaciones, a lo que se suele añadir la necesidad de aportar una garantía para responder ante posibles responsabilidades por incumplimientos derivados de los usos autorizados o, en todo caso, de la restitución del terreno a su estado original una vez finalizado el periodo de autorización otorgado.

La primera de las obligaciones mencionadas se incluye en la propia normativa estatal, al incluir el artículo 16.2 del TRLS2015 la exigencia de que el propietario deba satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria. En aplicación de esta premisa estatal, en la normativa de Andalucía se incluye la denominada “prestación compensatoria”, que según el artículo 52.5 de la LOUA tiene por objeto gravar los actos de edificación, construcción, obra o instalación no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga en suelos no urbanizables. Al pago de esta prestación compensatoria se encuentran obligados los promotores de las actuaciones antes citadas, salvo que se trate de Administraciones públicas en ejercicio de sus competencias, supuesto que

se declara expresamente exento¹⁴⁰⁸. Esta prestación a satisfacer por el uso excepcional del suelo rural tiene en este caso el límite del diez por ciento del importe de la inversión proyectada y tiene la naturaleza de ingreso de derecho público, con el alcance y efectos que esta consideración conlleva.

En similares términos se recoge esta obligación por parte de otras normativas autonómicas, como es el caso de la extremeña (art. 70.2 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura), en cuyo caso se establece una cuantía mínima del dos por ciento del importe de la inversión realizada, salvo concretas excepciones¹⁴⁰⁹ y cuya especialidad con respecto al caso anterior reside en la denominación utilizada de canon urbanístico. En el caso de la Comunidad Valenciana, el artículo 204 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, establece que la declaración de interés comunitario obligará al promotor o propietario a pagar el correspondiente canon de uso y aprovechamiento, que se establecerá por cuantía equivalente al coste económico que se derivaría de la transformación urbanística del suelo para la obtención de una parcela de superficie, uso y aprovechamiento equivalente a la efectivamente ocupada por la actividad autorizada por la declaración de interés comunitario¹⁴¹⁰.

Independientemente de su denominación, aunque ciertamente la andaluza parece más ajustada a la verdadera naturaleza de la exacción, lo cierto es que su imposición tiene por objeto establecer una contraprestación por el uso excepcional del suelo rural, que si bien no se encuentra excluido por el ordenamiento aplicable, su autorización supone un cierto grado de desvirtuación de los usos tradicionales y conformación paisajística del entorno

¹⁴⁰⁸ Una breve aproximación a la cuantificación de esta prestación compensatoria en Andalucía se recoge en DÍAZ ARROYO, Antonio (2010).

¹⁴⁰⁹ Como es la cuantía aplicable a los usos residenciales, que se establece en el 5% en todo caso.

¹⁴¹⁰ La citada norma añade que el ayuntamiento correspondiente podrá proponer la exención del pago del canon de uso y aprovechamiento cuando se trate de actividades benéfico-asistenciales y sin ánimo de lucro suficientemente acreditado, o su reducción hasta un cincuenta por cien cuando se trate de actividades industriales, productivas, terciarias o de servicios susceptibles de crear empleo de forma significativa, en relación con el empleo local.

en el que se localiza, lo que motiva la posibilidad de exigir una aportación en compensación por esa utilización extensiva de los espacios rurales.

La imposición de esta prestación ha sido refrendada por las diversas resoluciones judiciales que han abordado el asunto, como puede apreciarse en la STSJ de Extremadura de 11 de junio de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 119/2010. Ponente RUIZ BALLESTEROS, EDJ 2010/140983), en cuyo FD 4º expresamente se dispone:

“...En consecuencia, la normativa autonómica ofrece la suficiente cobertura para esta prestación patrimonial pues ha sido aprobada en una norma con rango de Ley que por su contenido no necesita de mayor desarrollo. Se trata de una prestación patrimonial pública establecida en la legislación autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio que es una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura, conforme a lo dispuesto en el artículo 148,1,3ª de la Constitución Española y el artículo 7,1,2ª de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Extremadura, preceptos que habilitan a la Comunidad Autónoma de Extremadura para establecer y regular el canon urbanístico...”

En similares términos se posicionan las STSJ de Andalucía, sede de Granada, de 23 de noviembre de 2009 (LA LEY 312396/2009), de 27 de diciembre de 2011 (LA LEY 280152/2011) y de 22 de febrero de 2016 (EDJ 2016/62689), concluyendo que la prestación compensatoria se fundamenta en el principio del beneficio obtenido por el uso del suelo y no en el de capacidad económica, por lo que su naturaleza no se corresponde con una prestación tributaria y debe quedar incluida en el género de las prestaciones patrimoniales de carácter público y naturaleza coactiva.

Como apunta ALONSO CLEMENTE¹⁴¹¹, debido a que la exacción de estas prestaciones tiene su fundamento en la autorización de usos no tradicionales del suelo, se impone la necesidad de determinar en cada caso qué actuaciones se encuentran gravadas con esta prestación y cuáles otras no lo están, debido a que suponen actos vinculados a la naturaleza rural del suelo, independientemente de que para su instalación la normativa imponga la

¹⁴¹¹ ALONSO CLEMENTE, Antonio (2011).

realización de una tramitación administrativa similar a la de las actuaciones gravadas.

En el caso de Andalucía esta excepción se contiene expresamente en la normativa para las viviendas unifamiliares vinculadas a la explotación agraria del suelo en el que se promueven, pero ha sido extendida para otras actuaciones como son las construcciones destinadas a alojamientos colectivos de trabajadores temporeros, como se dispone en la ya analizada STSJ de Andalucía de 3 de marzo de 2011, en la que la Sala considera que la aplicabilidad de las previsiones contenidas en el artículo 52 de la LOUA tiene un presupuesto común de necesaria concurrencia, y es que los actos llevados a cabo en el suelo clasificado como no urbanizable sean actos de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, siendo precisamente la existencia de esa vinculación a la explotación agrícola de la actuación la que justifica la no aplicación para estas construcciones, habida cuenta que consisten en la edificación destinada al alojamiento de temporeros para la realización de labores agrícolas sobre el mismo terreno donde se proyecta esa construcción.

Al abono de esta prestación compensatoria se suele añadir la obligación de garantizar la restitución del terreno una vez finalizado el plazo de autorización concedido para el funcionamiento de las instalaciones, lo que supone su consideración de usos provisionales concedidos de forma temporal aunque renovable. De este modo, la normativa viene a reconocer que los usos no vinculados a la naturaleza rural del suelo suponen un uso excepcional del territorio que no debe perpetuarse en el tiempo, aunque al no constituir usos prohibidos por el ordenamiento su autorización puede renovarse en tanto que la funcionalidad e interés público de las instalaciones permanezcan inalteradas. Conforme a esta consideración, una vez finalizado el plazo de autorización otorgado inicialmente o el de su renovación, el promotor deberá restituir el territorio a su estado originario, para lo que debe responder la garantía exigida por la normativa.

A esta exigencia de restitución del territorio se le debe aplicar la misma interpretación que a la de la prestación compensatoria, debido a que las construcciones vinculadas a los usos tradicionales del suelo no presentan el carácter de provisionalidad que se le asigna a las no vinculadas y, por consiguiente, no procede sobre ellas la imposición de garantía alguna para su restitución, tal y como afirma expresamente la Sentencia del TSJ de Andalucía antes citada.

Finalmente, cabe destacar que la garantía a abonar por el promotor de la actuación de interés público en suelo no urbanizable no solo responde de la restitución de los terrenos una vez finalizado su periodo de autorización, sino que, al menos en la normativa andaluza, también debe ser aplicada a los posibles incumplimientos e infracciones que pudieran producirse durante su vigencia. Por otro lado, el medio de su imposición debe adaptarse a los establecidos de forma ordinaria por la normativa vigente, como afirma la STSJ de Andalucía de 26 de enero de 2015 (Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 723/2012. Ponente LÓPEZ AGULLÓ, EDJ 2015/154367).

E. Las actuaciones de interés general, regional o supramunicipal.

1. Regulación y naturaleza jurídica.

La disposición adicional décima del TRLS2015, en su punto primero, habilita expresamente a la Administración General del Estado para tramitar un procedimiento específico destinado a la ejecución de actos sujetos a intervención municipal, cuando concurren razones de urgencia o excepcional interés público. En este caso, se requiere la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con la ordenación urbanística en vigor. En caso de disconformidad, será el Consejo de Ministros el que decida si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la

iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística correspondiente, en este caso conforme a la tramitación establecida en la legislación aplicable¹⁴¹².

Nos encontramos ante actuaciones declaradas urgentes o excepcionales (en atención al interés público subyacente), en las que el Gobierno de la Nación podrá acudir a este mecanismo extraordinario para desarrollar proyectos de su competencia, para lo que la normativa estatal define un procedimiento sumario que puede concluir con su aprobación aun en contra de lo dispuesto en la ordenación del suelo al que afecte. Estas actuaciones no se someten a licencia o acto alguno de control preventivo y, por consiguiente, no pueden ser suspendidas por otras Administraciones Públicas, sin perjuicio de la interposición de los recursos que procedan.

Por lo expuesto, podemos concluir que las actuaciones de competencia estatal cuyo interés general se entienda prevalente a los criterios de la ordenación vigente, entre los que puede encontrarse la especial protección del suelo rural, pueden ser autorizadas previa tramitación de este procedimiento específico, y ello en atención a las competencias estatales sobre legislación civil y procedimiento administrativo común establecidas en el artículo 149.1 de la CE1978 y que se contienen expresamente en la disposición final segunda de la propia ley de suelo estatal. No obstante, como se ha apuntado anteriormente, esta afirmación no supone que la actuación estatal se encuentre libre de toda posible reacción contraria, debido a que como toda actuación administrativa se encuentra sometida al oportuno control jurisdiccional, siendo muy numerosas las resoluciones judiciales que han analizado los procesos de imposición de

¹⁴¹² La disposición adicional décima añade que el Ayuntamiento podrá en todo caso acordar la suspensión de las obras cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación, de conformidad con la ordenación urbanística y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al Ministro competente en materia de suelo y vivienda, a los efectos prevenidos en el mismo. Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro competente en materia de suelo y vivienda, previa solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa.

estas actuaciones excepcionales de interés público, en los casos en los que ha existido contradicción sobre la decisión estatal adoptada.

En este sentido podemos citar la STS de 15 de diciembre de 2014 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 254/2014. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2014/278037), en la que avala la actuación excepcional promovida por el Estado al entender suficientemente justificado el interés público subyacente en la ejecución proyecto, o la STS de 12 de diciembre de 2012¹⁴¹³, que afirma que en tanto en cuanto nos hallamos ante una excepción al principio general de intervención de las entidades locales en todas las obras que se realicen en sus términos municipales, resulta obligado verificar en cada supuesto la concurrencia de las específicas razones de urgencia o de excepcional interés público que legitiman la utilización de un procedimiento extraordinario como el presente, que en razón precisamente de su carácter excepcional exige una motivación que satisfaga mínimamente las exigencias que el uso de tan exorbitante potestad supone.

Como afirma FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ¹⁴¹⁴ al analizar la ya citada STS de 16 de diciembre de 2016, la valoración del interés general invocado por las actuaciones estatales de esta naturaleza debe ponderarse sobre los elementos actuales del momento temporal en que se produce su confrontación, debido a que las meras expectativas sobre elementos contrapuestos al proyecto no pueden determinar una limitación previa e indiscriminada de toda actuación, salvo que los elementos de contraste se encuentren plenamente definidos y vigentes, teniendo en cuenta, además, que el fundamento invocado puede contener elementos de preferente atención frente a los argumentos de sus opositores.

Pero el expuesto no es el único medio para que se ejecuten actuaciones de interés general, debido a que gran parte de las normativas autonómicas (dictadas en función de sus competencias estatutariamente asumidas) incluyen

¹⁴¹³ Citada por la anterior.

¹⁴¹⁴ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2017).

la posibilidad de que los órganos regionales competentes puedan promover proyectos de interés general o de carácter supramunicipal. En palabras de ALONSO CLEMENTE¹⁴¹⁵ esta posibilidad que otorga la normativa supone un potente mecanismo de gestión territorial en manos de las Comunidades Autónomas, al servicio de las decisiones básicas condicionantes de la estructura y disposición de las actividades en el territorio, que pueden llegar a desplazar e, incluso, a modificar el planeamiento urbanístico¹⁴¹⁶. Por otro lado, el autor señala que generalmente estos proyectos singulares de interés supralocal constituyen un mecanismo no sólo de ordenación del territorio por parte de la respectiva Comunidad Autónoma, sino también de actuación territorial propiamente dicha, ya que incluyen la infraestructura o servicio a implantar, la clasificación y calificación apropiadas del suelo cuando fueren precisas, y el proyecto de ejecución de las obras o implantación del servicio.

Con arreglo a sus características fundamentales, estas actuaciones pueden definirse como proyectos de ordenación territorial que tienen por objeto la implantación de usos, actividades o instalaciones cuyo interés excede del ámbito local por su incidencia territorial, económica, social, cultural o de otra índole y que, en cuanto a tales, requieren de un régimen de autorización excepcional. Conforme señala ORTEGA MONTORO¹⁴¹⁷, mediante esta regulación se proyecta una “territorialización” de estos proyectos, al ser atraídos a su ámbito mediante su consideración como instrumentos de intervención directa en la ordenación del territorio regional, cuyo objeto es planificar y proyectar la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideren de interés para la Comunidad Autónoma, debiendo reconocer la trascendencia supralocal del proyecto en sí, a causa de su magnitud o características.

¹⁴¹⁵ALONSO CLEMENTE, Antonio (2010).

¹⁴¹⁶ El autor apunta que la imposición de las previsiones autonómicas en contra de las determinaciones del planeamiento vigente puede determinar que la entidad local vea truncadas sus expectativas de ordenación de los usos del suelo y tenga que admitir la nueva ordenación en contra de sus postulados. Pero, también es cierto, que este planeamiento urbanístico encuentra serias limitaciones para resolver determinados problemas de ordenación que exceden de sus posibilidades, razón ésta que justifica la regulación de estos instrumentos.

¹⁴¹⁷ORTEGA MONTORO, Rodrigo J. (2016).

Si atendemos a la regulación normativa de Andalucía, podemos comprobar cómo el artículo 38 de la LOTA contiene la regulación de las denominadas “actuaciones de interés autonómico”, cuya declaración por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma requiere la apreciación de su especial relevancia derivada de su magnitud, proyección económica y social o su importancia para la ordenación territorial de Andalucía. Estas actuaciones pueden estar incluidas en planes de ordenación territorial, planes con incidencia territorial o en proyectos de intervención singular recogidos en la propia normativa de ordenación del territorio, y requieren una tramitación similar a la recogida en la normativa estatal, produciendo los siguientes efectos (además de los que pudieran proceder de la normativa sectorial aplicable):

- a) Llevan implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su ejecución.
- b) Se legitima inmediatamente su ejecución, siendo sus determinaciones directamente aplicables.
- c) Sus determinaciones vinculan directamente al planeamiento del municipio o municipios afectados que, sin perjuicio de lo dispuesto en la letra anterior, deberán incorporar la actuación aprobada con ocasión de la siguiente innovación urbanística.
- d) Dado el excepcional interés público que conlleva la declaración de interés autonómico, su construcción y puesta en funcionamiento no estarán sujetas a licencias ni, en general, a actos de control preventivo municipal, y ello sin perjuicio del procedimiento de armonización a que hace referencia el párrafo 3 del artículo 170 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía o el que prevea la legislación sectorial aplicable.

Esta declaración de interés autonómico requerirá del trámite de previa audiencia de las Administraciones Públicas afectadas, y en todo caso, del Ayuntamiento o Ayuntamientos de los municipios en cuyo término municipal se ubique la actuación.

En similares términos se expresan otras normativas autonómicas, como son los casos de la extremeña, cántabra, castellano-manchega, gallega, aragonesa, madrileña o navarra. En todas las normas citadas (y en el resto de las que contienen este tipo de actuaciones de interés general y promoción autonómica) se incide en la trascendencia territorial del proyecto o uso a implementar, tanto por su localización en más de un término municipal como por su singular y excepcional importancia¹⁴¹⁸.

2. Ámbitos de actuación.

Con carácter general, la implantación de este tipo de actuaciones puede promoverse en cualquier tipo de suelo, teniendo en cuenta que el órgano regional competente deberá calibrar la posible afección que pudiera presentar sobre el entorno en que se localice y los valores presentes en el mismo, sobre todo en los casos de suelos protegidos, lo que se pone de manifiesto expresamente en algunas normas autonómicas como es el caso del artículo 26.3 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria¹⁴¹⁹. La aplicación práctica de esta habilitación normativa presenta, por lo general, características muy similares en

¹⁴¹⁸ Cfr. GONZÁLEZ BLANCO, Marina (2005).

¹⁴¹⁹ Dicho artículo dispone expresamente: *“Los Proyectos Singulares de Interés Regional pueden desarrollarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística, sin perjuicio de lo establecido en el planeamiento territorial. Cuando se proyecten sobre suelos respecto de los que los planes y normas de ordenación territorial y urbanística o la legislación sectorial sujeten a un régimen incompatible con su transformación mediante la urbanización, el Proyecto Singular podrá legitimar actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable quedará sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice”*.

los diferentes territorios, debido a que la naturaleza de las actuaciones promovidas por las Administraciones regionales españolas suele presentar análogas condiciones y situaciones (infraestructuras de interés regional, ejes de comunicaciones de ámbito comarcal o provincial, etc.). En general, lo que pretende la normativa autonómica es habilitar una medida extraordinaria para poder realizar actuaciones de interés regional incluso en situaciones donde pueda existir polémica o contradicción social y/o institucional.

A modo de ejemplo, podemos citar el reciente Decreto-Ley 5/2018, de 21 de diciembre, sobre proyectos industriales estratégicos de las Islas Baleares¹⁴²⁰, que tiene por objeto establecer el procedimiento administrativo para declarar como tales las propuestas de inversión destinadas a implantar, ampliar, modificar o reindustrializar una o varias actividades industriales, cuyo resultado previsible sea la expansión o consolidación del tejido industrial balear. La declaración de una inversión como proyecto industrial estratégico vincula a los planeamientos urbanísticos afectados, de tal modo que los respectivos Ayuntamientos deberán incorporar su regulación con motivo de su revisión o modificación, y ello independientemente de su efectividad inmediata dispuesta expresamente por la el artículo 4 del Decreto-Ley.

Otro supuesto muy específico es el de la instalación de campos de golf, infraestructura deportivo-turística de alto valor añadido e interés para este sector productivo, pero que en muchas ocasiones su promoción genera tensiones con sectores como los de la agricultura y la ecología, debido al alto consumo de agua que demandan estas instalaciones y la posible afección que esta exigencia puede deparar para el entorno en el que se instalen.

Como afirma ORTEGA MONTORO¹⁴²¹, algunas Comunidades Autónomas, superando la tradicional y limitada perspectiva urbanística, han regulado la consideración de los campos de golf con una pretensión armonizadora, al establecer que su implantación afecta a diversos títulos competenciales como

¹⁴²⁰ BOE núm. 32, de 6 de febrero de 2019.

¹⁴²¹ ORTEGA MONTORO, Rodrigo J. (2008).

son la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente, el fomento y planificación de la actividad económica, el turismo o el deporte, mediante un tratamiento unitario. En el caso de Andalucía (que ostenta el primer lugar en número de campos de golf en el panorama nacional), el artículo 40 de la LOTA dispone expresamente sobre esta cuestión:

“1. Si no existiera Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional o el mismo no contemplara expresamente la actuación de campos de golf objeto de declaración de Interés Turístico, bastará para su efectiva implantación conforme a su legislación específica que en el procedimiento de la declaración de campo de golf de Interés Turístico se dé audiencia a las Administraciones Públicas afectadas por plazo no inferior a dos meses, información pública por plazo no inferior a un mes, y requerimiento de los informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de los intereses públicos afectados, cuando sean legalmente preceptivos.

2. Las determinaciones contenidas en la declaración de Campo de Golf de Interés Turístico vincularán directamente al planeamiento del municipio o municipios afectados, que deberán incorporarlas con ocasión de la siguiente innovación urbanística”.

Esta determinación legal fue objeto de posterior desarrollo a través del Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía¹⁴²², en el que se determina expresamente que por su carácter de equipamiento deportivo especializado, que aporta valores añadidos a la oferta turística regional, se entenderá que los campos de golf que se implanten en Andalucía tienen incidencia territorial e interés supramunicipal, a los efectos previstos en la legislación en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 2.4). A su vez, se afirma expresamente que la implantación de un campo de golf deberá estar expresamente prevista en el Plan General de Ordenación Urbanística con independencia de la clase de suelo en la que se implante, debiendo quedar acreditado el cumplimiento de las condiciones básicas y requisitos previstos en la propia norma, de tal modo que si el Plan General no contuviera esta determinación, se deberá proceder a la revisión del mismo. En los campos que se implanten en suelo no urbanizable deberá quedar garantizada la condición

¹⁴²² BOJA núm. 41, de 27 de febrero de 2008.

aislada de la actuación y que con la misma no se induce a la formación de nuevos asentamientos de conformidad con el artículo 52.6 de la LOUA.

En esta normativa se establece la posibilidad de articular la promoción de un campo de golf calificado como de Interés Turístico por la vía de la aprobación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, cuya declaración tendrá el alcance determinado por el propio acuerdo de aprobación, debiendo pronunciarse sobre las adaptaciones a realizar en los instrumentos de planeamiento vigentes o, en caso de inexistencia de planeamiento, sobre las actuaciones que deban llevarse a cabo. Los campos de golf que obtengan esta declaración deberán mantener los requisitos y condiciones que motivaron dicha declaración, y la pérdida o incumplimiento de las circunstancias y requisitos que dieron lugar a la declaración de Interés Turístico provocará, previa la tramitación del oportuno procedimiento, la revocación de la misma por el Consejo de Gobierno (art. 29).

3. Procedimientos de control.

Como expone CRESPO JIMÉNEZ¹⁴²³ la aplicación de estas actuaciones o proyectos de interés regional puede llegar a generar posibles disfunciones en el equilibrio institucional relativo a la planificación del territorio, debido a que se altera el régimen normal de autorización de usos del suelo en virtud de un pretendido interés público de carácter supramunicipal. Además, este autor también alerta de los efectos que pudieran derivarse de la generalización de estas actuaciones excepcionales, al poder provocar la existencia de un doble sistema territorial, por un lado, el ordinario constituido por los instrumentos de planeamiento territorial y, por otro, el de uso alternativo representado por estos sistemas de actuación extraordinaria.

Estas consideraciones, aparte de la normal exigencia de toda actuación administrativa, requieren que la propuesta excepcional venga precedida de la

¹⁴²³ CRESPO JIMÉNEZ, Juan Jesús (2018).

pertinente y coherente justificación, como medio de garantizar que la actuación excepcional se encuentre plenamente fundamentada y adaptada a la normativa vigente, aunque vaya en contra de los intereses de alguna Administración Local afectada.

En cualquier caso, como no podría ser de otro modo, la habilitación legal al Estado o a la correspondiente Comunidad Autónoma no impide que estas actuaciones de interés regional o supramunicipal¹⁴²⁴ puedan ser objeto de control judicial, al objeto de verificar la adaptación de la actuación administrativa al conjunto de la normativa aplicable en cada concreta actuación. Este control puede apreciarse en ejemplos como el analizado por la STC 162/2014, de 7 de octubre (rec. 1511/2011. Ponente NARVÁEZ RODRÍGUEZ)¹⁴²⁵, en la que se declara la nulidad de la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”.

En este caso, la citada Sentencia del Alto intérprete Constitucional determina que la competencia autonómica para aprobar proyectos de esta naturaleza tiene su límite en la afección de valores protegidos por normativa de competencia estatal, como de hecho sucede en el supuesto analizado, que se desarrolla precisamente sobre unos terrenos afectados por la normativa forestal que prohíbe el cambio de dicho uso y la realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta forestal, sin que sea apreciable ninguna de las excepciones previstas en el inciso segundo del art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Esta circunstancia fue determinante para que la Sala apreciara la efectiva vulneración de la legislación básica del Estado y, de este modo, concluir así la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”, por vulneración competencial, en este caso en materia de protección ambiental.

¹⁴²⁴ Calificadas por ORTEGA MONTORO como actos de “plusintervencionismo autonómico” (*op. cit.*, 2008).

¹⁴²⁵ BOE núm. 262, de 29 de octubre de 2014.

Sobre la base de la fundamentación del interés regional o supramunicipal invocado para la formulación del proyecto autonómico también se ha manifestado la jurisprudencia, adoptando el criterio de exigir una coherente motivación del interés prevalente del proyecto frente a otros valores o elementos territoriales y urbanísticos que pudieran estar en contradicción con su ejecución, como al efecto indica la STS de 10 de diciembre de 2014 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 3470/2012. Ponente NAVARRO SANCHÍS, EDJ 2014/225394), que asumiendo los postulados de la Sentencia del TSJ de Castilla y León recurrida recoge expresamente (FD 5º):

“...el desarrollo urbanístico pretendido en dicho proyecto regional no respeta ni se ajusta a uno de los principales objetivos pretendidos tanto por la Ley 8/2007 de Suelo, como por el RDL 2/2008, para concluir que se llega a la clara conclusión de que el contenido de este proyecto no responde a un desarrollo sostenible, tampoco a un modelo de población compacta y si a un urbanización dispersada con claro detrimento del valor ambiental de un suelo rústico en el que se pretende ubicar un campo de golf que en el concreto caso de autos tenía reconocido un alto valor de protección, bien por su valor natural o por su valor productivo. Por ello, uniendo estas consideraciones a las anteriores dichas solo cabe concluir que del proyecto de autos no puede predicarse su interés general para la comunidad ni su interés regional, y que de sus instalaciones tampoco puede predicarse el interés social que pretenden los promotores ni la Administración demandada, pese al esfuerzo denodado puesto de manifiesto por el redactor del proyecto en la Memoria del mismo...”

Con arreglo a esta premisa, parece evidente que la especial protección del suelo puede servir de límite o barrera jurídica sobre la cual debe establecerse la ponderación del interés general al que se encuentran subordinadas estas actuaciones de entidad regional, configurándose a modo de contrapeso colocado en un lado de la balanza frente al que se coloca la fundamentación del proyecto que se pretende implementar. De este modo, solo previa suficiente y acreditada justificación se podrá determinar la prevalencia del interés subyacente al proyecto promovido por la Administración regional, frente a los valores que en su momento determinaron la especial protección del entorno en el que se pretende ubicar. En tal sentido, la STS de 5 de julio de 2012 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 4066/2010. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2012/154894), anula una actuación de estas características al no acreditar la

prioridad de su ejecución sobre los valores por los que se fundamentó la especial protección del suelo, en este caso de carácter paisajístico, y no desvirtuar el carácter reglado de la decisión que en su momento se adoptó por la ordenación territorial.

Como sostiene CRUZ VILLALÓN¹⁴²⁶, no cabe duda de que la norma territorial o urbanística puede facultar a las Comunidades Autónomas a intervenir en la transformación de los suelos en determinadas circunstancias, pero siempre de forma proporcional, razonada y ajustada a las competencias y responsabilidades que esta Administración tiene conferidas por el conjunto de la normativa aplicable. Esta premisa se formula como medida para evitar la reiteración de algunas actuaciones concretas cuya implementación ha llevado a los órganos autonómicos competentes a acudir a procedimientos cuestionables y cuestionados, habiéndose procedido a su anulación por el correspondiente TSJ de la Comunidad Autónoma o por el propio Tribunal Constitucional, unas veces en fase de proyecto, pero en otras con la actuación ya acabada y en explotación. Para ello se ha necesitado del concurso de otras instituciones u organizaciones contrarias al desarrollo de la actuación, cuyos recursos ante los Tribunales de Justicia han prosperado. Pero, añade la propia autora, también es cierto que en otros casos, incluso tan cuestionables como los anteriores, se ha producido un acuerdo institucional de defensa de estos proyectos, sustentado en argumentos de escasa solidez como la generación de riqueza, empleo, desarrollo regional y hasta beneficios ambientales más que discutibles.

La interpretación de esta autora ha sido reconocida por el propio Tribunal Supremo, al afirmar en la STS de 2 de marzo de 2011 (Sala 3ª, Sec. 5ª. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, ROJ STS 1039/2011) que el contraste entre el interés general de la actuación proyectada con el definido constitucionalmente para la preservación de los valores ambientales, requiere la aportación de los preceptivos estudios técnicos, de tal modo que solo bajo una justificación debidamente razonada puede afirmarse la prevalencia del proyecto frente al régimen de protección del territorio. Como afirma la propia

¹⁴²⁶ CRUZ VILLALÓN, Josefina (2016).

Sala, la discrecionalidad en la actuación administrativa irá en aumento de forma proporcional a la equiparación o similitud de los intereses en juego, ya que, a mayor equiparación de éstos, mayor será el umbral de decisión en esta declaración de prevalencia. Al contrario, en los casos en los que esta prevalencia no pueda sostenerse técnicamente, la decisión administrativa se caracterizará por un componente mucho más reglado, en atención al interés que estime preferente.

En sentido contrario, tampoco es posible que por los Ayuntamientos se impongan limitaciones genéricas de usos, como medio de defensa ante la posible imposición en su término municipal de actuaciones de proyectos de interés general no deseados. A esta conclusión llega la STSJ de la Comunidad de Madrid de 31 de octubre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 1202/2016. Ponente SANZ HEREDERO, ECLI:ES:TSJM:2017:11364), al reputar ilegítima la prohibición genérica de instalación de vertederos incluida en una ordenanza ambiental municipal, concluyendo en su FD 3º que esta disposición entra en abierta contradicción con la competencia autonómica para la aprobación de los instrumentos de planificación y de coordinación en materia de vertidos.

Sobre esta cuestión LÓPEZ PÉREZ¹⁴²⁷ al analizar esta Sentencia expone que la construcción de determinadas infraestructuras poco deseadas suele generar una cierta oposición que muchas veces trasciende de lo social para convertirse en un problema de índole político, al inmiscuirse administraciones que se alinean con tales pretensiones. Esta situación es ciertamente recurrente en materia de construcción de instalaciones como cárceles, vertederos, incineradoras de residuos y otras con similares connotaciones sociales negativas, que traen consigo la oposición vecinal. En este caso el Ayuntamiento afectado, con la finalidad de evitar la instalación del vertedero supralocal, procede a modificar su ordenanza prohibiendo su instalación, actuación que es declarada ilegítima por la Sala. Hay que recordar que, si bien las Entidades Locales ostentan la competencia sobre estas materias, su

¹⁴²⁷ LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2018).

formulación no permite afectar al indudable interés supramunicipal que subyace en proyectos de este tipo, lo que favorece que sean tanto el Estado como las Comunidades Autónomas quienes ostenten una competencia que se superpone a la estrictamente local.

Finalmente, cabe añadir que el control de estas actuaciones también debe aplicarse sobre sus hechos determinantes o fundamentos previos, como sucede en la STSJ de la Región de Murcia de 25 de enero de 2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 909/2011. Ponente CASINELLO GÓMEZ-PARDO, ECLI:ES:TSJMU:2019:64), que anula una actuación de interés regional de esta Comunidad Autónoma por la previa anulación de la declaración de dos espacios naturales como LIC, con los que se encontraba vinculada en su conformación.

F. La división y segregación del suelo protegido.

Otra de las cuestiones relativas a la potencialidad de usos de los suelos protegidos es la que hace referencia a la posibilidad de efectuar en su seno actuaciones de división, segregación o, incluso, agrupación jurídica de los terrenos incluidos en los ámbitos de suelo objeto de esta clasificación urbanística. Esta posibilidad de fraccionamiento o acumulación de partes del territorio con efectos jurídico-registrales es uno de los elementos configuradores del derecho de propiedad del suelo, que se expresa vinculado y limitado por los parámetros de la ordenación urbanística aplicable definidos en función de las distintas clases de suelo y de los usos autorizados sobre los mismos.

En el caso del suelo rural la normativa territorial y urbanística establece, en términos generales, unas limitaciones muy estandarizadas y asumidas por todas las normativas autonómicas españolas, definidas por un lado por los usos del suelo afectado y, por otro lado, por la adopción de medidas limitativas de fraccionamientos del territorio que pretendan, induzcan o fomenten la

formación de nuevos núcleos de población en los entornos rurales. En base a esta consideración, las normativas urbanísticas españolas establecen como límite intangible para proceder a la división de terrenos en suelo rural o no urbanizable, el que la actuación no pueda calificarse como parcelación urbanística, o en otras palabras, que no pueda dar lugar a la constitución de núcleo de población, concepto que ha sido precisado por la jurisprudencia como edificación o edificaciones aisladas que sean o puedan llegar a ser elementos esenciales a las que, por agrupación de otras, vengan a constituir una entidad de población de cierta envergadura, lográndose bajo la apariencia de una simple división de fincas, la ejecución de una verdadera urbanización.

Como acertadamente afirma CABRERA LÓPEZ¹⁴²⁸, el afán del legislador español desde las primeras normas urbanísticas de ámbito estatal ha sido preservar al suelo no urbanizable del proceso urbanizador y precisamente la primera acción del hombre que puede dar lugar a la quiebra de esta máxima es la división de las fincas de forma tal que se formen lotes de terreno que, por sus características, sean más propicios para la urbanización y edificación que para su uso agrícola, forestal, ganadero, cinegético o cualesquiera otros asumidos como propios de su naturaleza rural.

Para analizar la regulación actual sobre esta cuestión debemos partir de la normativa estatal vigente, donde cabe hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 16.2 del TRLS2015, que establece la prohibición de las parcelaciones urbanísticas en el suelo rural, sin que puedan efectuarse sobre el mismo divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza. Esta regulación es objeto de desarrollo y ampliación por la normativa territorial y urbanística, que las Comunidades Autónomas han ido progresivamente adoptando, que en términos generales no vienen sino a ratificar el postulado estatal sobre esta cuestión y, en definitiva, los criterios restrictivos en la autorización de segregaciones en suelos rurales.

¹⁴²⁸ CABRERA LÓPEZ, María del Carmen (2000).

En el caso de la normativa andaluza, el artículo 52.2 de la LOUA determina que en el suelo no urbanizable de especial protección sólo podrán llevarse a cabo las segregaciones previstas y permitidas por el Plan General de Ordenación Urbanística o Plan Especial, que sean compatibles con el régimen de protección a que esté sometido en cada caso el territorio y, en todo caso, estando sujetas a su aprobación y en su caso licencia, de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable¹⁴²⁹. En este caso, se entiende que las segregaciones en suelo no urbanizable se encuentran sometidas a la obtención de previa licencia municipal, salvo que su finalidad no sea la implantación de usos urbanísticos, como medida de prevención ante la posible presencia de indicios de parcelación, supuesto totalmente vedado en suelo no urbanizable. En este caso se considera parcelación toda división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos, definición que, como hemos visto, puede asimilarse a la de prevención de formación de nuevos núcleos de población¹⁴³⁰.

El resto de normativas autonómicas contienen formulaciones en similares términos para delimitar los supuestos autorizados de segregación de fincas en suelo rural, como puede apreciarse en el caso de la normativa asturiana, que rechazando expresamente todo acto de parcelación sobre este suelo, admite por el contrario las segregaciones o divisiones de fincas que carezcan de fines edificatorios y resulten autorizadas por la legislación civil, agraria, o de la actividad económica que venga desarrollándose en el terreno, actuaciones que

¹⁴²⁹ En general y salvo excepciones muy concretas, las agrupaciones de terrenos no presentan controversia ni se encuentran sometidas a autorización administrativa previa, debido a que las posibles consecuencias negativas derivadas de esta materia pueden proceder de las divisiones efectuadas sobre el suelo por encima de los parámetros autorizados y no de las agrupaciones que, en cualquier caso, van a propiciar un aumento de las superficies registrales de las parcelas de terreno consideradas.

¹⁴³⁰ La normativa andaluza añade que se consideran actos reveladores de una posible parcelación urbanística aquellos en los que, mediante la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno, fincas, parcelas, o de una acción, participación u otro derecho societario, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble equivalente o asimilable a los supuestos del apartado anterior, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación.

no considera parcelación urbanística y que, incluso, no requieren licencia urbanística (art. 125 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias).

En el caso de la actual normativa valenciana, en suelo no urbanizable se exige licencia que autorice todo acto de división o segregación de fincas o terrenos, cualquiera que sea su finalidad, salvo los supuestos de innecesariedad de licencia de parcelación, previa declaración expresa en este sentido de la correspondiente Entidad Local. En ningún caso se autorizan actos de división o segregación de fincas o terrenos rústicos en contra de lo dispuesto en la normativa agraria o forestal, o de similar naturaleza, que le sea de aplicación, ni parcelaciones urbanísticas conforme se definen en el artículo 230.3 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje¹⁴³¹.

De este modo, se atribuye al planeamiento vigente la determinación de las condiciones necesarias que tendrán que cumplir las segregaciones en suelo no urbanizable para poder ser autorizadas, y el que, igualmente, mediante los respectivos instrumentos de ordenación, especifique los supuestos en los que puede considerarse que la segregación induce a la formación de nuevos asentamientos o núcleos de población.

Sobre esta cuestión la legislación andaluza no determina expresamente estas circunstancias, aunque ciertamente otras normativas autonómicas sí son más explícitas en esta materia. A título de ejemplo, podemos traer a colación lo previsto en el artículo 10 del Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de Castilla-La Mancha, que establece

¹⁴³¹ Según este artículo, se consideran parcelaciones urbanísticas:

- a) Toda división o segregación de terrenos en dos o más lotes cuando tenga por finalidad la edificación o, en su caso, crear las infraestructuras requeridas para que la edificación tenga lugar, salvo en los supuestos de edificación excepcionalmente autorizables.
- b) Los actos ejecutados con las mismas finalidades que las descritas en el apartado precedente y que, sin división o segregación de la finca, subdividan, enajenen o arrienden cuotas o porcentajes indivisos de ella para uso individualizado de varios titulares, mediante asociaciones o sociedades, divisiones horizontales, copropiedades, acciones o participaciones, que conlleven la modificación del uso rústico de la finca matriz de la que procedan, con el fin de eludir el cumplimiento de las prescripciones legales.

que existe riesgo de formación de nuevo núcleo de población desde el momento en que se está en presencia de más de tres unidades rústicas aptas para la edificación que puedan dar lugar a la demanda de los servicios o infraestructuras colectivas innecesarias para la actividad de explotación rústica o de carácter específicamente urbano, pudiendo el planeamiento general establecer previsiones aún más restrictivas¹⁴³².

A estas determinaciones establecidas para el suelo rural, deben añadirse los condicionantes específicos que la normativa y el planeamiento aplicable establezcan adicionalmente para los distintos tipos de suelos protegidos, que en el caso de la normativa andaluza se resumen en los condicionantes de adoptar las medidas que sean precisas para corregir su incidencia urbanística, territorial y ambiental, y garantizar el mantenimiento de la calidad y funcionalidad de las infraestructuras y los servicios públicos correspondientes. Todas estas premisas deben verificarse previa consideración de los usos específicamente autorizados en los distintos ámbitos protegidos, y que condicionarán de forma ineludible la posibilidad de segregación de los terrenos, en función de lo que establezca el planeamiento y la normativa sectorial aplicable en cada caso.

Si atendemos a los usos más comunes que en la práctica se atribuyen a los suelos protegidos, debemos hacer referencia para la consideración de su posible segregación a la regulación de los usos agrarios y forestales, como usos característicos de la condición natural del suelo y que recoge expresamente el citado artículo 16 del TRLS2015. En el caso de los usos agrarios, la regulación específica se contiene en la LMEA, que establece expresamente que toda segregación o división de los suelos agrarios debe respetar las superficies establecidas como unidades mínimas de cultivo, que se regulan para cada término municipal de forma específica, distinguiendo normalmente entre los criterios establecidos para los predios de secano y los

¹⁴³² A estos efectos se entenderá por unidad rústica apta para la edificación la correspondiente a la superficie mínima exigida por la Instrucción Técnica de Planeamiento o por el planeamiento general en los supuestos en que sea éste aplicable, para la edificación o construcción ya materializada.

de regadío¹⁴³³, que en todo caso deben salvaguardar la funcionalidad del terreno para el uso agrario establecido en el mismo.

Esta exigencia normativa conlleva, en sentido contrario, que la segregación por debajo de los parámetros establecidos como unidad mínima de cultivo en cada territorio deba ser declarada nula, al igual que la establecida respetando los mismos pero que pueda suponer un supuesto de parcelación ilegal, que como hemos visto supone un límite más o menos preciso, pero en todo caso aplicable, sobre toda segregación en suelo no urbanizable¹⁴³⁴.

En el caso de los usos forestales, se ha de hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 26 de la LM, que establece la indivisibilidad, salvo por causa no imputable al propietario, de las parcelas forestales de superficie inferior al mínimo que deben establecer las Comunidades Autónomas, lo que lleva a concluir que fuera de estos supuestos tasados no cabe alegar el desarrollo de usos forestales (u otros asociados, como pueden ser los cinegéticos) para plantear divisiones de fincas rústicas, salvo en los casos en los que la regulación así lo autorice de forma expresa.

En todo caso, y sobre todo en los suelos protegidos, el planeamiento puede establecer restricciones superiores a las establecidas para las segregaciones por las normas sectoriales relativas a los distintos usos, en función de la potestad que se otorga al planificador para considerar criterios de carácter territorial para constreñir las condiciones exigidas para autorizar segregaciones en estos ámbitos e, incluso, establecer su prohibición. A tal consideración llega la STSJ de Andalucía de 7 de julio de 2000 (Sede de Sevilla, Sala de lo

¹⁴³³ Cfr. BARREDA BARBERÁ (2008, págs. 262 y ss.).

¹⁴³⁴ El artículo 25 de la LMEA establece hasta cuatro excepciones a esta prohibición de segregar por debajo de la unidad mínima de cultivo, como son las que derivan en posteriores agrupaciones, las derivadas de expropiaciones, las relativas al acceso a la propiedad reguladas en la normativa sobre arrendamientos rústicos y, finalmente, la que permite segregar partes del suelo para usos autorizados de carácter no agrario, siempre que se obtenga la preceptiva autorización administrativa para ello. Este último supuesto, que presenta aspectos verdaderamente controvertidos, debe ponerse en relación con la autorización de actuaciones de interés público (o sujetas a calificación) en suelo rural, con lo que estimo que la validación de la segregación debe proceder una vez que urbanísticamente el uso excepcional es autorizado por la Administración competente.

Contencioso-Administrativo, Sec. 4ª, rec. 3524/1997. Ponente: VÁZQUEZ GARCÍA, EDJ 2000/42291), cuyo FD 3º afirma que con esta facultad el planeamiento no altera las unidades mínimas de cultivo, invadiendo competencias que no corresponden a las Entidades Locales, sino que establece medidas de protección del suelo no urbanizable dentro de lo que es propio de la competencia municipal.

Finalmente, es preciso apuntar la referencia que realiza el artículo 26.2 del TRLS2015 sobre las condiciones que se deben verificar para autorizar toda segregación de terrenos, y que es plenamente aplicable a los supuestos de división autorizable en suelos protegidos, disponiendo al efecto que toda segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla se extiende por propia determinación legal a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva.

Esta medida de prevención de actuaciones encubiertas de parcelación se complementa con la exigencia dirigida a notarios y registradores para que verifiquen la autorización administrativa de todo acto de esta naturaleza ante el que intervengan y, en concreto, para que hagan constar en la descripción de las fincas, en su caso, su condición de indivisibles. Como afirma DELGADO RAMOS¹⁴³⁵ un eficaz sistema de control previo de legalidad de los actos inscribibles se articula por medio del procedimiento de calificación registral, por el que se dispone el control preventivo del cumplimiento de determinados requisitos y cautelas legales que afectan, entre otras cuestiones, a la facultad de división o parcelación de fincas¹⁴³⁶, por lo que concluye que este control

¹⁴³⁵ DELGADO RAMOS, Joaquín (2007, pág. 2).

¹⁴³⁶ Cfr. CAMY ESCOBAR, Jesús (2011).

registrar coadyuva de manera decisiva a la efectividad estas previsiones legales de protección ambiental.

No obstante, como apunta GÓMEZ ROSSI¹⁴³⁷, no pocas normativas autonómicas sobre ordenación territorial y urbanismo hacen referencia a la “declaración de innecesariedad” para las segregaciones o divisiones rústicas, como mecanismo de control destinado a evitar las posibles actuaciones de parcelación urbanística¹⁴³⁸. Este matiz de innecesariedad referido a la autorización administrativa trata de eludir cualquier connotación urbanística de este acto de verificación de la actuación que se pretende llevar a cabo en suelo no urbanizable, al ostentar un carácter exclusivamente rústico. Con ello se asume la interpretación por la que, en ausencia de cualquier signo de parcelación, la segregación del suelo no urbanizable se considera un acto privado de división de finca que no requiere intervención de la Administración, confirmando así la doctrina jurisprudencial clásica, expuesta en la STS de 16 de octubre de 1996 (LA LEY 2401/1997).

En definitiva, lo que la normativa pretende es evitar un supuesto muy específico y cualificado de desvirtuación del suelo rural y por extensión del especialmente protegido, como es el de su segregación en contra de lo estipulado en la normativa o planeamiento aplicable, y ello debido a que la consolidación de las parcelaciones en estos suelos tiende a derivar en la formación de nuevos asentamientos poblacionales, que en la práctica alteran materialmente la naturaleza del territorio en su condición rural, transformándose por la vía de los hechos consumados en ámbitos de suelo en proceso de urbanización. Como muy acertadamente expresa la STSJ de Andalucía de 2 de febrero de 2012 (Sede de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 22/2012. Ponente ARENAS IBÁÑEZ, EDJ 2012/63596), el legislador andaluz ha tenido

¹⁴³⁷ GÓMEZ ROSSI, María Jesús (2018, pág. 3/19 ed. el.).

¹⁴³⁸ La naturaleza y alcance de esta declaración de innecesariedad ha sido objeto de controversia, debido a que su propia definición deriva de la ausencia de elementos urbanísticos en toda parcelación proyectada con fines exclusivamente rústicos. Pero esta determinación teórica no elude que se requiera una intervención administrativa por la Entidad Local correspondiente, al menos para determinar que no existe un riesgo de parcelación en la propuesta, por lo que se establece un sistema de validación previa aunque no quiera definirse con el término licencia.

especial interés en dotar al suelo no urbanizable de una normativa que proteja y favorezca eficazmente su destino natural, impidiendo así actuaciones que no sólo actualmente sino también potencialmente pudieran perturbarlo, por lo que proscribire las actuaciones que puedan inducir a la formación de nuevos asentamientos, o que fueran susceptibles de generar demandas de infraestructuras o servicios colectivos, impropios de la naturaleza de esta clase de suelo.

IV. LOS DEBERES ASOCIADOS A LOS SUELOS PROTEGIDOS.

A. Los deberes derivados de la propiedad sobre bienes inmuebles.

El artículo 15 del TRLS2015 hace referencia a los deberes y cargas que todo titular de terrenos ha de asumir por ostentar su propiedad, lo que supone un caso concreto de asignación legal de obligaciones de forma directa y que afecta sin distinción a todas las personas que asuman la titularidad dominical de terrenos en territorio nacional¹⁴³⁹, independientemente de que sean físicas o jurídicas, públicas o privadas.

Este elenco de deberes y cargas forma parte de la configuración del propio derecho de propiedad de estos bienes inmuebles, al incluir en su composición la función social a que se encuentra subordinado según dispone el artículo 33.2 de la CE1978. Como afirma CEREZO IBARRONDO¹⁴⁴⁰ el análisis histórico demuestra que el derecho de propiedad, cuando menos en relación con el deber de conservación del territorio, no ha resultado inalterado, sino que ha ido evolucionando de un derecho cuasi ilimitado del Código Civil, a un régimen estatutario del derecho de propiedad, limitado por las prescripciones constitucionales.

¹⁴³⁹ A los terrenos, el citado artículo añade las instalaciones, construcciones y edificaciones.

¹⁴⁴⁰ CEREZO IBARRONDO, Álvaro (2018, pág. 97).

Este régimen de derechos y cargas ha de ser entendido como la contrapartida natural al reconocimiento del derecho de propiedad sobre los bienes de esta categoría, que en consideración al carácter social en que se configura el Estado español bajo la vigente Carta Magna no puede ser indiscriminado sino, más bien todo lo contrario, debe estar sometido a limitaciones derivadas de esta vinculación social. En términos generales, los derechos y cargas contenidos en el citado artículo 15 de la norma estatal son los siguientes:

- a) Su dedicación a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.
- b) La exigencia de su conservación en condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.
- c) La necesidad de realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del entorno, hasta donde alcance el deber legal de conservación.

Como puede apreciarse, la aplicación práctica de cada uno de estos deberes y cargas queda condicionada a la concreta clasificación de cada tipo de suelo, por lo que su alcance tendrá distinto rango en función de los parámetros establecidos en cada caso, principalmente por el contenido de la primera de las exigencias enunciadas, como es la ordenación a la que se encuentre sometido el terreno, que es la que determinará de manera fundamental el régimen de exigencias legales aplicable al mismo y que se concretará de forma paralela al régimen de utilización que la propia ordenación le asigne.

B. Los deberes asociados a la propiedad de suelo rural.

En el caso del suelo rural, y especialmente en el protegido, los deberes impuestos a sus titulares parten de la premisa de la no realización de usos sobre el mismo que no sean acordes con los tradicionales de los entornos rurales (salvo las excepciones apuntadas anteriormente) y cuya limitación viene impuesta directamente por la regulación que determina su consideración no urbanizable o, en su caso, la de suelo especialmente protegido. Por ello, para autores como MARTÍNEZ MARTÍNEZ¹⁴⁴¹ en el suelo rural destaca dentro de los deberes impuestos a sus titulares el de la exigencia de su conservación, que según el artículo 16.1 del TRLS2015 incluye costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y, finalmente, asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

De acuerdo con lo dispuesto en dicho artículo, el titular de todo suelo rural tiene un deber mínimo de conservación que requiere salvaguardar su estado material de toda circunstancia que, de forma previsible, pudiera alterar su configuración y afectar a su entorno ambiental, sobre todo mediante la prevención de posibles incidencias en el desarrollo de los usos autorizados en el mismo. Esta exigencia se ve suplementada en los suelos protegidos, ya que las normas o instrumentos que establezcan su régimen podrán establecer normas adicionales de protección que el titular de los terrenos deberá atender dentro de sus deberes de mantenimiento, como expresamente determina el último inciso del citado artículo 16.1 de la norma estatal. Con carácter general se apunta por la doctrina que estos deberes urbanísticos, instrumentados en el suelo no urbanizable de forma específica mediante limitaciones al derecho de

¹⁴⁴¹ *Op. cit.* (2010, págs. 199 y ss.).

propiedad¹⁴⁴², derivan del principio de uso racional de los recursos naturales que, como indica el artículo 3.2 del TRLS2015, exige la protección del medio rural adecuada a su carácter y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

Esta obligación de conservación del suelo rural se incluye igualmente en las normativas autonómicas sobre ordenación territorial y urbanismo, desarrollando los postulados estatales mediante la regulación de este deber de conservación de los suelos no urbanizables que se impone a sus titulares. En concreto, el artículo 52.1.A) de la LOUA asume las exigencias estatales mediante la imposición a los titulares del suelo de la obligación de conservar y mantener el suelo, y en su caso su masa vegetal y cuantos valores en él concurren en las condiciones requeridas por la ordenación urbanística y la legislación específica que le sea de aplicación. En parecidos términos se expresan el resto de normativas españolas, exigiendo el cumplimiento del deber de conservación del suelo rural a sus titulares, independientemente del resto de vinculaciones que pudieran añadirse en los casos en que el territorio se encuentre incluido dentro de ámbitos de especial protección.

A estas cargas genéricas impuestas por la normativa tanto estatal como autonómica, se deben incluir otras específicas del suelo rural y que también se incluyen en su regulación, como son las de satisfacer las prestaciones patrimoniales impuestas por usos no tradicionales del suelo rural y, en segundo lugar, la obligación de ejecución de las conexiones a las redes generales de servicios y, en su caso, su posterior cesión al dominio público. El primero de estos deberes ya fue analizado al tratar las actuaciones de interés público en suelo no urbanizable, y deriva de la exigencia contenida en el artículo 16.2 del TRLS2015 por la que el titular del suelo rural deberá satisfacer la prestación que al efecto disponga la normativa urbanística aplicable, motivada por el uso no vinculado a la naturaleza rural del suelo que fuera expresamente autorizado.

¹⁴⁴² Cfr. BARREDA BARBERÁ, Juan (2008, págs. 184 y ss.).

Como indica PAREJA I LOZANO¹⁴⁴³ esta obligación deriva de la necesidad de que al menos una parte de las plusvalías generadas por el uso lucrativo del suelo no urbanizable sea recuperada por la comunidad, por lo que se arbitra esta obligación de satisfacción de una prestación pecuniaria por el promotor y que, generalmente, presenta una limitación específica sobre su destino por parte de la Administración competente para su exacción¹⁴⁴⁴.

El segundo de los deberes específicos es la obligación contenida en el inciso final del primer párrafo del propio artículo 16.2, que exige la ejecución, en su caso, de las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo. Esta determinación legal supone la imposición al promotor de los usos autorizables en el suelo rural de las conexiones a las redes de dotaciones precisas para su funcionamiento, cuando los servicios necesarios no sean incorporados mediante sistemas de autodotación y, al contrario, requieran (y expresamente se autorice) su suministro mediante la incorporación a las redes públicas de distribución y/o dotación. Esta exigencia de ejecución de estas instalaciones a costa del promotor y, en su caso, su cesión al dominio público, deriva de la propia naturaleza del uso excepcional del suelo rural, que determina la asunción por el interesado de todos los elementos que permitan la ejecución de las instalaciones autorizadas y que garanticen su funcionalidad conforme al proyecto validado para su ubicación en suelo no urbanizable.

A modo de ejemplo, puede citarse la regulación contenida en el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo artículo 8.5 establece la posibilidad de autorizar

¹⁴⁴³ PAREJA I LOZANO, Carles (1990, pág. 257).

¹⁴⁴⁴ Al hilo de esta mención, debemos citar igualmente la garantía que algunas normativas (como es el caso de la andaluza) exigen para la restauración de los suelos rurales en los que se autoricen usos excepcionales no vinculados a su naturaleza, una vez finalizado el plazo otorgado por la Administración competente, y que conecta con la exigencia de recuperación a la que se refiere el punto primero del mismo artículo 16 del TRLS2015.

a las edificaciones aisladas reconocidas en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, la acometida a los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y energía eléctrica, siempre que estén accesibles, la compañía suministradora acredite la viabilidad de la acometida y no induzcan a la implantación de nuevas edificaciones. Estas conexiones autorizadas de forma excepcional deberán ser ejecutadas por los titulares de las construcciones, pudiendo ser requerida su realización de forma expresa por la Administración actuante, tal y como dispone el artículo 11.5 del citado Decreto 2/2012, de 10 de enero.

De igual modo, esta exigencia ha sido avalada jurisprudencialmente, como puede apreciarse en la STSJ de Extremadura de 23 de julio de 2009, que exige que los promotores de proyectos de usos excepcionales del suelo rural garanticen y aseguren la funcionalidad de las obras y construcciones que constituyan su objeto, realizando a estos efectos la realización de las actuaciones necesarias, incluyendo las de conexión a los sistemas generales que fueran expresamente autorizados¹⁴⁴⁵.

C. La obligación de reparación de los daños ambientales.

Una obligación expresa sobre los suelos rurales y, en mayor medida sobre los suelos protegidos, es la de proceder a la reparación de los posibles daños ambientales causados en su ámbito, lo que conlleva la restauración de sus características naturales en la medida en que hubieran sido afectadas por los actos que los provocaron. Esta obligación específica se contiene en los artículos 19 y siguientes de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental¹⁴⁴⁶, en los que se regulan las obligaciones de los causantes de los daños, las medidas de reparación que pueden exigirse y, en tercer lugar, las potestades administrativas reconocidas en esta materia.

¹⁴⁴⁵ Citada por MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María (2010, pág. 207).

¹⁴⁴⁶ BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2007.

En concreto, la norma estatal atribuye al causante de los daños ambientales la obligación de actuación inmediata y sin necesidad de intimación administrativa, adoptando todas las medidas necesarias para reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales dañados, sin perjuicio de adaptar su actuación a las medidas impuestas por la Administración competente, una vez que ésta hubiera adoptado las decisiones procedentes sobre los medios de restauración prioritarios.

La obligación de restauración ambiental se considera una medida de preservación de los espacios protegidos, pero incidiendo desde un punto de vista diferente al de las medidas preventivas establecidas en los instrumentos de planificación, debido a que su actuación procede una vez que los ámbitos protegidos se han visto afectados por cualquier elemento que altere de forma negativa sus valores naturales o patrimoniales. De este modo, nos encontramos ante medidas de naturaleza reactiva frente a los efectos perniciosos provocados al entorno, al contrario de las de naturaleza preventiva que pueden considerarse las incluidas de forma ordinaria en los instrumentos de planificación del territorio.

Su regulación también es ampliada por la emanada de las respectivas Comunidades Autónomas en su ámbito de competencia sobre la materia, como puede apreciarse en los artículos 167 y 168 de la actual Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía, en los que se dispone la obligación para los responsables de la producción de los daños ambientales de realizar y asumir su reparación, que será impuesta por el mismo órgano competente para sancionar la actuación que causara el daño ambiental en la resolución administrativa correspondiente. A su vez, se hace referencia a los supuestos en los que los daños causados se estimen como irreparables ambientalmente, en los que se deberá determinar una adecuada compensación que deberá ser empleada en la realización de medidas de mejora del bien dañado.

Esta consideración de las medidas de reparación de los daños ambientales se contiene también en las decisiones judiciales que han analizado estos supuestos, como es el caso de la STSJ de la Comunidad de Madrid, de 20 de septiembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 10ª, rec. 266/2010. Ponente ÁLVAREZ THEURER, EDJ 2013/235869), en la que se dispone la obligación de restaurar a su estado original los terrenos en los que se construyeron unas pistas forestales sin la previa y preceptiva evaluación ambiental. En este caso, la Sala aprecia la inadecuación de la actuación realizada sobre los caminos existentes con anterioridad en los espacios forestales afectados, extralimitando el alcance de la autorización concedida para su limpieza y adecuación, realizando por el contrario actuaciones de ampliación, movimientos de tierra y explanación, no autorizados y, por lo tanto, de obligada restauración.

En términos más específicos, podemos citar la SAN de 4 de julio de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 1739/2015. Ponente ATIENZA RODRÍGUEZ, EDJ 2018/546280), en la que ratifica la obligación de restaurar los daños provocados a un espacio natural protegido, al haber ejecutado actuaciones sin autorización y contraviniendo su normativa específica. En el mismo sentido se expresa la STSJ de la Comunidad de Madrid de 18 de marzo de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 10ª, rec. 597/2012. Ponente ÁLVAREZ THEURER, EDJ 2014/46973).

En resumen, cabe destacar que la normativa vigente establece una serie de exigencias a los titulares de suelo rural que, debido a sus particulares características, presentan una inevitable conexión con la aspiración de los poderes públicos de garantizar su preservación. Para alcanzar este objetivo, se establecen unas exigencias mínimas que derivan de la condición natural del suelo y que se centran en evitar toda actuación sobre el mismo que pueda alterar sus condiciones físicas y naturales, lo que obliga no solo a no ejecutar actuaciones no expresamente autorizadas, sino además a ejecutar las labores de mantenimiento que requiera la preservación del entorno de posibles riesgos internos o externos.

Como se ha apuntado, estas exigencias pueden verse suplementadas o, cuanto menos, dirigidas por la regulación aplicable en los casos de suelos protegidos, que pueden planificar actuaciones requeridas por los espacios de estas características y que sean formuladas de forma específica para la preservación o restauración de los valores objeto de especial protección.

V. LOS EFECTOS LEGALES DERIVADOS DE LA PROTECCIÓN DEL SUELO.

Los efectos que hemos analizado hasta este punto, que derivan de la declaración del suelo como sujeto a especial protección, se determinan o configuran en mayor o menor medida por la propia norma o instrumento por el que se produce la citada declaración con efectos jurídicos, debido a que es el propio acto declarativo el que establece su alcance y contenido específico, fundamentalmente en atención a los valores o circunstancias que motivan la consideración del suelo como merecedor de un régimen jurídico individualizado y que se encuentra formado por este conjunto de medidas que específicamente lo configuran.

Sin embargo, además de estas medidas relativas principalmente a las actuaciones que pueden o deben realizar los titulares de los suelos protegidos, la normativa vigente establece una serie de consecuencias que derivan de la propia caracterización de los suelos como sujetos a especial protección y que, en principio, su aplicación procede directamente de su declaración legal como tales, independientemente del motivo o de la forma por la que se llevó a cabo. Estos efectos *ex lege* de la declaración de los suelos protegidos pueden ser tanto de naturaleza jurídico-administrativa, civil e, incluso, relativos al ámbito penal, siendo objeto de regulación en las diferentes normativas formuladas en función de las respectivas competencias atribuidas constitucionalmente.

En todo caso, es preciso atender a estas consecuencias jurídicas determinadas por la declaración de especial protección del suelo, debido a que forman parte de su régimen jurídico y, junto con las medidas configuradas por la norma o instrumento que declare la especial protección, vienen a conformar los efectos globales de la protección jurídica del territorio y, en consecuencia, delimitan la especial posición en la que se encuentra su titular dominical.

A. Los efectos de naturaleza administrativa derivados de la protección del suelo.

El más evidente de los efectos provocados directamente por la normativa vigente sobre los suelos protegidos, es el que atribuye la competencia de las autoridades administrativas para la actuación frente a los actos de uso de estos suelos que hayan sido realizados en contra de lo dispuesto por la normativa vigente y, especialmente, por la ordenación establecida para el territorio conforme a su específico régimen de protección.

Con arreglo a esta premisa, las Administraciones públicas competentes, fundamentalmente las Entidades Locales, si bien, en determinadas ocasiones la normativa requiere o habilita la intervención de los órganos autonómicos, sobre todo ante la actitud omisiva de alguna de aquéllas¹⁴⁴⁷, deben

¹⁴⁴⁷ Esta cuestión ha sido sometida recientemente a control por parte del Tribunal Constitucional, que en la STC 154/2015, de 9 de julio, ha declarado la inconstitucional de varios preceptos de la LOUA introducidos en la modificación instrumentada a través de la Ley 13/2005, por los que se ampliaba el ámbito de actuación autonómica en actuaciones de restauración de la legalidad. En concreto, el Tribunal Constitucional señala que “...el legislador andaluz ha previsto un control autonómico con tintes sancionadores que no ha ponderado suficientemente los intereses locales implicados en lo que hace tanto a la definición de los incumplimientos habilitantes y del procedimiento para acordar la sustitución como a la intensidad y alcance de las competencias ejercitables por parte de la Comunidad Autónoma. Téngase en cuenta que, conforme a la doctrina constitucional, la gestión gravemente dañosa de los intereses de la propia entidad local no es suficiente para que el legislador pueda autorizar a la Administración General del Estado la sustitución de la corporación en el ejercicio de sus competencias; sí, en cambio, la afectación grave de los intereses generales, si la sustitución “tiene una eficacia limitada temporalmente, de acuerdo con un criterio razonable.”. En consecuencia con esta doctrina del Alto intérprete Constitucional, el anteproyecto de Ley de Urbanismo Sostenible en Andalucía (actualmente en tramitación), establece en su artículo 155.2 la siguiente determinación de las competencias autonómicas en disciplina urbanística: “La Consejería con competencias en materia de urbanismo, sin perjuicio de su competencia directa en materia de ordenación del territorio, podrá adoptar de forma subsidiaria las medidas

implementar los medios de reacción que la normativa vigente establece frente a las actuaciones irregulares ejecutadas en el territorio, cuestión que se extiende a todo tipo de suelos, pero que en el caso de los suelos protegidos presenta unos especiales condicionantes precisamente por su singularidad. Estas medidas de reacción son básicamente de dos tipos, la primera y fundamental de naturaleza restauradora y, la segunda, de carácter sancionador.

Ambas actuaciones, que conforman la denominada potestad de disciplina urbanística de la Administración, son esencialmente independientes en su configuración jurídica, debido a que su función y alcance son distintos, aunque no es menos cierto que su aplicación conjunta es el objetivo pretendido por el legislador, lo que debería servir de freno a las actuaciones urbanísticas irregulares, si bien, al menos hasta la fecha no han producido en términos generales ni los efectos restauradores, ni los disuasorios pretendidos.

1. La nulidad de autorizaciones administrativas para la ejecución de actuaciones incompatibles con la protección del suelo.

Aunque las consecuencias administrativas derivadas de la ejecución de actuaciones urbanísticas irregulares suelen apreciarse de forma más directa sobre los responsables de la ejecución de actos sin autorización administrativa previa, realmente la primera cuestión a la que se debe hacer referencia es a la nulidad predicable de toda licencia o autorización administrativa de cualquier tipo, que de forma improcedente habilite para la ejecución de cualquier actuación incompatible con la regulación aplicable a los entornos de suelo protegido. Con ello, se pone el punto de atención en la propia Administración actuante (básicamente Entidades Locales y órganos competentes de las respectivas Comunidades Autónomas), que en estos casos estaría dando carta de naturaleza a actos contrarios a la ordenación territorial y urbanística vigente,

necesarias para la reparación de la realidad física alterada e imposición de la sanción, transcurrido el plazo de un mes desde la formulación del requerimiento al Alcalde sin que se haya procedido a la adopción del pertinente acuerdo municipal, en caso de infracciones no autorizables que tengan trascendencia supramunicipal”.

cuestión que se agrava de forma muy acentuada en los supuestos de autorizaciones sobre suelos con valores especiales y singularmente protegidos, que pueden verse afectados por la ejecución de las actuaciones autorizadas ilegítimamente.

Conforme dispone el artículo 55 del TRLS2015 se consideran nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. En consecuencia con esta afirmación, se determina que en tanto que las obras de ejecución de estos actos autorizados irregularmente estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos del acto administrativo legitimador y a la adopción de las demás medidas que procedan. Si las obras estuvieran terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común.

La redacción de la norma estatal no hace referencia expresa a los actos sobre los espacios protegidos en suelo rural, aunque esta omisión es suplida por la normativa urbanística aplicable, que con carácter general viene a establecer la obligación de revisar los actos administrativos que legitimen actuaciones de todo punto contrapuestas con la ordenación vigente, entre las que indudablemente se encuentran las no conformes con los regímenes de especial protección existentes en suelos no urbanizables.

En este sentido, el artículo 190 de la LOUA exige que las autorizaciones administrativas cuyo contenido constituya o habilite de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves, sean objeto de revisión por el órgano competente, de conformidad con lo establecido en legislación reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. El mismo artículo añade que estos procedimientos de revisión se deben tramitar de forma totalmente independiente con los sancionadores que, en su caso, deban ser incoados. En similares términos se expresan el resto de normas autonómicas, como es el

caso del artículo 179 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, por el que se consideran expresamente como actos nulos los autorizados indebidamente sobre el suelo rústico de protección, conforme a la nomenclatura de esta Comunidad Autónoma, y se exige igualmente su revisión de oficio.

Consecuencia directa de la declaración de nulidad de la autorización administrativa por la que se avale cualquier actuación urbanística, como en general de cualquier otro tipo de acto administrativo, es su eliminación de la realidad jurídica, por lo que la actuación realizada (o en curso de ejecución), deviene automáticamente irregular al contener su promoción un vicio de nulidad de pleno derecho calificado como insubsanable. Estos efectos derivan directamente de lo que establece el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁴⁴⁸, en el que se regula la revisión de oficio de disposiciones y actos nulos que deberá ejercitar la Administración competente ante la concurrencia de un supuesto de esta naturaleza¹⁴⁴⁹.

La consideración de la posible nulidad de licencias o autorizaciones sobre suelos protegidos no presenta mayores aspectos de interés que los ya apuntados, no obstante es preciso hacer una breve referencia a algunas cuestiones de su régimen de aplicación:

- a) En primer lugar, es preciso apuntar que no todo vicio o defecto de la licencia o autorización administrativa debe motivar su revisión de oficio, sino solo los que sean calificados como vicios de nulidad de pleno

¹⁴⁴⁸ En los casos de irregularidades urbanísticas, sobre todo ante autorizaciones improcedentes por afectar a suelos protegidos, se discute la aplicabilidad de la limitación de aplicación del procedimiento de revisión de oficio que se contiene en el artículo 110 de la citada Ley del Procedimiento Administrativo Común, en los casos en los que la prescripción de acciones, el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes. A mi juicio, el precepto es plenamente aplicable a este supuesto, debido a que la expresión del artículo, “no podrán”, se dispone con el mismo tono imperativo con el que el artículo 106 exige la aplicación de la revisión de oficio, si bien, su invocación para no actuar en estos supuestos debe estar plenamente justificada.

¹⁴⁴⁹ Cfr. BOQUERA OLIVER, José María (1993).

derecho, tal y como dispone el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En concreto, en el caso de las autorizaciones contrarias al régimen de los suelos protegidos, el supuesto aplicable será, con carácter general, el establecido en el punto f) del citado artículo, que reputa nulos los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

- b) A lo anterior cabe añadir que una vez advertida la presencia de un vicio de nulidad de pleno derecho en una licencia o autorización de este tipo, según la teoría general del procedimiento administrativo deberá ser la propia Administración que hubiera otorgado el acto viciado la que promueva su revisión de oficio, debido a que se regula como un proceso de anulación de un acto propio. Esta cuestión presencia una especial relevancia en las autorizaciones sobre actos en suelos rurales, dado que en muchos de los casos requieren una doble autorización, tanto autonómica como municipal.

En estos casos, el procedimiento normal sería la revisión de oficio de la autorización que contuviera el vicio de nulidad, que en los casos de las normativas donde las calificaciones urbanísticas para usos del suelo no urbanizable requieren la autorización expresa del órgano autonómico, podría exigir la revisión de ambas autorizaciones, y ello debido a que, llegado el caso, la anulación de la licencia municipal requeriría la previa anulación de la calificación urbanística. No obstante, en algunos supuestos entiendo que la revisión de la licencia municipal podría sustentarse en la omisión de algunos requisitos esenciales del procedimiento, con lo que podría instrumentarse directamente su anulación.

Como afirma BAUZÁ MARTORELL¹⁴⁵⁰, el procedimiento accesorio constituye un procedimiento administrativo en sí mismo, pero su

¹⁴⁵⁰ BAUZÁ MARTORELL, Felio José (2016).

resolución es al mismo tiempo un acto de trámite del procedimiento principal. Si sólo dejamos la posibilidad de anular de oficio para la Administración que resuelve el procedimiento principal, ello puede restringir mucho dicha anulación, ya que se tratará de otra Administración distinta de la que resolvió el procedimiento accesorio, y que normalmente no tendrá interés directo en su anulación. Por ello, a juicio de este autor, la propia exigencia normativa de eliminar del mundo jurídico todo acto nulo de pleno derecho, debe conllevar a remover cualquier obstáculo procesal que impida o dificulte el ejercicio de su revisión de oficio.

- c) En tercer lugar, como en todo proceso de revisión de actos administrativos, el inicio de su trámite puede conllevar la suspensión de los actos previamente autorizados, que conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, procede cuando éstos puedan causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

Esta misma contingencia se recoge en las normativas urbanísticas españolas, si bien su disposición parece realizarse en términos imperativos, frente a los meramente opcionales que refleja la norma rituaria estatal. En concreto el artículo 189.1 de la LOUA se expresa con los siguientes términos:

“El Alcalde, de oficio o a solicitud de cualquier persona, así como a instancia de la Consejería competente en materia de urbanismo en los casos previstos en el artículo 188.1, dispondrá la suspensión de la eficacia de una licencia urbanística u orden de ejecución y, consiguientemente, la paralización inmediata de los actos que estén aún ejecutándose a su amparo, cuando el contenido de dichos actos administrativos constituya o legitime de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves definidas en esta Ley”.

Además de por la propia expresión normativa, la posible afección que los actos pudieran generar sobre los suelos protegidos, parece exigir de la Administración la suspensión inmediata de las licencias en proceso de

revisión, al objeto de limitar los posibles daños y perjuicios que su ejecución pudiera conllevar para los entornos protegidos y que, en muchos casos, su restauración no puede eliminar completamente.

- d) Finalmente, y en consecuencia lógica de todo lo anterior, cabe señalar que los actos constructivos derivados de licencias u otras autorizaciones administrativas posteriormente anuladas, deberán ser objeto de demolición, al objeto de procurar la restauración del territorio afectado por los actos declarados como irregulares¹⁴⁵¹.

En este sentido, la STS de 18 de febrero de 2009 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 2690/2007. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2009/56427) manifiesta expresamente que la demolición de lo construido es la consecuencia impuesta legalmente en el caso de anulación de una licencia concedida con infracción de la normativa urbanística, por lo que no puede reputarse como excesiva o inapropiada la decisión en tal sentido. Como también se ha mantenido anteriormente, es evidente que en los casos de autorizaciones irregularmente concedidas en suelos protegidos, la obligación de restaurar en lo posible el territorio afectado parece establecerse de forma imperativa con un mayor grado de exigencia, en salvaguarda de los valores que en su momento fundamentaron tal declaración del suelo, tal y como se desprende de resoluciones judiciales como es la STSJ de Cataluña de 10 de febrero de 2012 (EDJ 2012/40652) en la que se declara la nulidad de las licencias concedidas y se ordena el derribo de las autorizaciones ejecutadas, y todo ello aunque el Ayuntamiento correspondiente no inició el procedimiento de revisión de oficio ante el requerimiento realizado en su momento por la Comunidad Autónoma.

Cuestión distinta, pero asociada a esta contingencia, es la posible responsabilidad administrativa derivada de la concesión irregular de autorizaciones de este tipo y de los perjuicios que pudiera conllevar la reparación de sus efectos, que deberá sustanciarse por los cauces establecidos legalmente.

¹⁴⁵¹ Vid. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María (págs. 239 y ss.).

2. La actuación restauradora del territorio.

a. Singularidades de la restauración territorial de los suelos protegidos.

Como se ha expuesto en varias ocasiones a lo largo de este trabajo, el objetivo fundamental de las diferentes declaraciones de suelos protegidos es el de la preservación de su integridad física, en la que generalmente se identifican los valores o elementos que dotan al terreno de unas condiciones que precisan su especial protección. Dicha preservación requiere una actividad precautoria por encima de la demandada en suelos en los que no se identifican estos valores, a la que se debe añadir la necesidad de arbitrar medidas de protección frente a la legalidad infringida, que permitan reaccionar frente a las agresiones a estos entornos protegidos, procediendo a la restauración del territorio y, en la medida de lo posible, a eliminar los posibles impactos generados con la actuación ilegal abortada.

Esta actuación reactiva de la Administración frente a los actos irregulares ejecutados sobre el territorio, cuya motivación esencial se dirige a evitar su consolidación y permitir su efectiva restauración, presenta en los suelos protegidos la especialidad fundamental de no encontrarse sometida a una limitación temporal para su ejercicio, de tal modo que una vez advertida por la autoridad competente la manifestación externa de una actuación frente a la ordenación aplicable en el territorio, puedan ejercerse las medidas de restauración de la legalidad que anulen o, cuanto menos, limiten los efectos de lo indebidamente actuado.

Esta singularidad del régimen de los suelos protegidos deriva de la propia consideración de los valores y criterios que sirven de base para la delimitación estos ámbitos territoriales, lo que conlleva la expresa habilitación legal para la adopción administrativa de las actuaciones de reacción tendentes a restaurar la legalidad infringida sin que exista un plazo determinado y perentorio para ello, en contra de lo que sucede en el resto de suelos (urbanos, urbanizables y rústicos no protegidos), en los que las medidas de reacción administrativa

tienen establecido un plazo determinado de preclusión en aplicación del principio de seguridad jurídica que, salvo excepciones fundamentadas como la que estamos analizando, debe presidir toda actuación sujeta al ordenamiento jurídico.

La especial consideración de los suelos protegidos (a los que la normativa suele incorporar otros supuestos excepcionales como son las construcciones sobre zonas verdes, los suelos dotacionales o zonas litorales) se establece de forma general por la normativa urbanística española, al priorizar los valores objeto de protección frente a la aplicación particular del principio de seguridad jurídica antes citado. Tomando como referencia la normativa andaluza, podemos apreciar como la actual redacción del artículo 185 de la LOUA establece que las medidas, cautelares o definitivas, de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado previstas sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación. Sin embargo, dicha limitación temporal no regirá para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado respecto determinados actos y usos, entre los que se encuentran los realizados en suelo no urbanizable de especial protección¹⁴⁵².

Con esta determinación legal se impone de forma expresa una de las limitaciones más definitorias del régimen de los suelos protegidos, debido a que sobre sus titulares va a situarse en todo momento la obligación de restaurar las actuaciones irregulares realizadas sobre el territorio, sin que se produzca ningún tipo de regularización por el mero trascurso del tiempo como de hecho sucede en los suelos no protegidos. En concreto, la normativa establece como medidas reactivas frente a las actuaciones realizadas sin la correspondiente

¹⁴⁵² No obstante lo anterior, cabe apuntar que existen algunos supuestos en los que el plazo establecido para el ejercicio de la acción de restauración de la legalidad sí se aplica para algunos suelos protegidos, como es el caso de la normativa castellano-leonesa, en la que solo se establece esta permanente obligación de restauración administrativa en los casos de los suelos de dominio público y espacios libres públicos (art. 121.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León).

autorización administrativa o contraviniendo la misma, la exigencia de legalización del correspondiente acto o uso o, en su caso, la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, dependiendo, respectivamente, de que las actuaciones fueran compatibles o no con la ordenación vigente. La restauración de la realidad física alterada puede proceder mediante la demolición de construcciones o instalaciones ejecutadas ilegalmente, la reposición de los movimientos de tierra indebidamente realizados o, en su caso, la ejecución de actuaciones de concentración parcelaria de carácter forzoso frente a fragmentaciones irregulares del territorio.

Para la consecución de los fines restauradores exigidos a la Administración en estos casos, la normativa habilita un procedimiento contradictorio en el que expresamente se requiere la adopción de las medidas cautelares procedentes, como medida precautoria necesaria para evitar la continuación de la actividad irregular detectada y cuya inobservancia puede provocar la derivación de las exigencias de responsabilidad que fueran procedentes, incluidas las de carácter penal. Este procedimiento debe ser instruido de forma independiente pero, como exige la normativa vigente, ha de ser tramitado de forma coordinada con el procedimiento sancionador que debe ser igualmente incoado frente a los actos cuya restauración se pretende. La resolución del procedimiento debe determinar la procedencia o no del deber de restauración de la legalidad infringida y el medio para su ejecución, concediendo el plazo habilitado legalmente para ello.

Analizando el procedimiento descrito anteriormente, GUTIÉRREZ COLOMINA¹⁴⁵³ enuncia los principios inspiradores de esta actuación administrativa dirigida a restaurar la legalidad urbanística infringida, que son los siguientes:

- a) *Obligación de su ejercicio. El ejercicio de esta potestad tiene carácter inexcusable, y su ejercicio es obligado.*
- b) *Carácter reglado. En opinión de este autor, el carácter reglado de esta potestad se desprende de la normativa aplicable, que en todos los casos*

¹⁴⁵³ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2012-b).

contiene una exigencia de actuación conforme a los parámetros de la normativa aplicable.

- c) Carácter ex post y real. De forma distinta a la licencia que es una actuación de carácter previo por parte de la Administración, las medidas de protección de la legalidad urbanística requieren un acto previo, un título ilegal o un uso o actividad que carecen de la debida cobertura de título que las habilite, o bien que no se ajuste a los términos o condiciones del título previamente concedido.*
- d) Principio de legalidad. Conforme recoge el artículo 25.1 de la CE1978, de forma general.*
- e) Principio de igualdad jurídica. Como reitera la jurisprudencia constitucional, por todas la STC 29/1987, de 6 de marzo¹⁴⁵⁴, el principio de igualdad jurídica prohíbe el trato desigual, el discriminar sin causa justificada; pero no prohíbe el diferente trato cuando nos encontramos ante situaciones subjetivas claramente distintas.*
- f) Principios de congruencia y pro libertate. Se exige que las decisiones adoptadas por la Administración actuante sean adecuadas a la actuación irregular cometida, mediante una interpretación estricta de la normativa aplicable y no analógica, asumiendo de entre todas las medidas posibles la menos restrictiva y gravosa.*
- g) Principio de proporcionalidad. Requiere que la actuación administrativa sea proporcional a la afección o daño causado al entorno o al interés público, sin abusos ni arbitrariedades.*
- h) Principios de oficialidad, celeridad, eficacia, eficiencia, planificación y programación. Como rectores del proceso administrativo tramitado con el objetivo de restaurar la legalidad infringida.*

Del análisis de la normativa urbanística aplicable, tanto estatal como autonómica, se aprecia que la actuación administrativa restauradora del territorio debería ser el medio ordinario de reacción frente a las actuaciones irregulares, llegando incluso a postularse por algún sector doctrinal la eliminación de la actuación restauradora del orden penal, como más posteriormente se hará referencia. No obstante, en la práctica la efectividad de esta actuación administrativa ha sido más que discutible, lo que ha llevado a algunos autores como ROMERO JIMÉNEZ¹⁴⁵⁵ a requerir la asistencia de órganos independientes o, incluso, de la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo, para que colaboren con las Administraciones que lo demanden para el correcto ejercicio de sus funciones, sobre todo en los casos en los que

¹⁴⁵⁴ BOE núm. 71, de 24 de marzo de 1987.

¹⁴⁵⁵ ROMERO JIMÉNEZ, Ginés (2016-b, pág. 20/24 ed. el.).

la escasa entidad de los municipios no permita ejercer sus competencias adecuadamente.

A mi juicio, cualquiera de estas medidas, incluida la propia actuación autonómica en sustitución de la local competente, puede ser objeto de tratamiento normativo mediante sistemas de colaboración o cooperación, pero su implementación debe venir presidida en todo momento por el respecto al principio de autonomía local y a la dirección administrativa de los procedimientos por las Administraciones responsables. Como ejemplo práctico de esta propuesta puede citarse la regulación introducida por la Ley 3/2019, de 18 de marzo, por la que se modifica la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, por la que se crea el denominado Consorcio para la Protección de la Legalidad Urbanística¹⁴⁵⁶, como ente público dotado de personalidad jurídica para el ejercicio en común por la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales que en él se integren, de las competencias relativas a la disciplina urbanística. Este ente de naturaleza consorcial presenta la condición específica de la voluntariedad de los municipios en su incorporación, por lo que estimo que la solución adoptada por el legislador riojano puede ser muy adecuada para afrontar los problemas de esta Comunidad Autónoma en esta materia, dada su especial configuración territorial.

En cualquier caso, parece evidente que cualquier actuación que pretenda restablecer la legalidad urbanística infringida sobre suelos protegidos debe tender a rehabilitar el entorno en el que se ha ejecutado la actuación ilegítima, por lo que la apreciación de medidas alternativas amparadas por el principio de proporcionalidad presenta un alcance muy limitado. A estos efectos, la normativa urbanística suele definir específicamente los medios por los que debe procederse a la restauración de la legalidad en los suelos no urbanizables, como es ejemplo el artículo 49.2.j) del RDU, que expresamente exige la demolición de edificaciones y, en su caso, la reagrupación parcelaria. Por lo tanto, es muy difícil estimar la posible aplicación de medidas

¹⁴⁵⁶ Art. 6.bis de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, en su redacción actual.

amortiguadoras de las actuaciones de restauración del territorio, sobre todo en suelos de especial protección, en los que cualquier actuación calificada como no legalizable casi con toda seguridad debe ser considerada como manifiestamente incompatible con la ordenación urbanística aplicable. Tal conclusión es refrendada por la STSJ de Madrid de 25 de julio de 2018 (EDJ 2018/565766), al estimar improcedente la apelación al principio de proporcionalidad para modular la actuación restauradora exigida, cuando la construcción contradice abiertamente el planeamiento aplicable¹⁴⁵⁷.

b. Personas obligadas a efectuar las actuaciones de restauración del territorio.

Sobre esta cuestión cabe realizar una referencia a la obligación de restaurar la legalidad, que conforme han determinado reiteradamente las sentencias judiciales que han analizado la cuestión, compete al titular del terreno como obligación o carga añadida a su propiedad, sin que pueda excusarse el actual titular en la ejecución anterior a su adquisición como medio para evitar el cumplimiento de la resolución administrativa. Como ejemplo puede citarse la STSJ de Andalucía de 11 de noviembre de 2016 (Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 3ª, rec. 1375/2015. Ponente GARCÍA DE LA ROSA, EDJ 2016/295480), cuyo FD 2º recuerda la doctrina sustentada, entre otras, por la STS de 27 de septiembre de 2013, por la que se determina que el ejercicio de la potestad de restauración de la legalidad urbanística, al tratarse de una obligación *propter rem* va unida a la propiedad de la finca, lo que supone que en el caso de que se hubiera adquirido una finca con la edificación preexistente, se traslada al adquirente la responsabilidad de restauración del orden jurídico perturbado.

¹⁴⁵⁷ La propia sentencia recoge la interpretación de la STS de 28 de noviembre de 2001, por la que concluye que el principio de proporcionalidad en este ámbito no tiene por finalidad obstaculizar las medidas de restauración de la legalidad urbanística infringida, sino la de suavizar la aplicación de la normativa en aquellos supuestos en los que la reparación de un leve incumplimiento puede acarrear consecuencias incluso peores que las causadas con la actuación ilegítima que pretende corregir. En el caso concreto de los suelos no urbanizables, debe estimarse que la aplicación del principio de proporcionalidad no puede evitar el resultado querido por la norma, que en estos supuestos es la demolición de lo abusivamente construido.

Esta exigencia legal por la que los titulares actuales del terreno deben acometer las actuaciones de restauración de la legalidad aunque no las hubieran causado, determina que no puedan invocar el principio de buena fe en defensa de la construcción o instalación irregular, exigiendo la normativa su actuación restauradora de forma independiente de la posible exigencia posterior de las responsabilidades derivadas de esta contingencia. De este modo, el propio Tribunal Supremo en sentencias como la de 1 de junio de 2018 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 571/2017. Ponente SUAY RINCÓN, EDJ 2018/98217), ha avalado esta cuestión al entender que el artículo 108.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ha de interpretarse en sus propios términos, por lo que deben ejecutarse las actuaciones de restauración de la legalidad aunque pudieran resultar afectados terceros de buena fe, si bien para ello se deberá exigir, como condición previa a la demolición, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a estos terceros¹⁴⁵⁸.

Por lo demás, cabe añadir que el ejercicio de las actuaciones de restauración de la legalidad urbanística infringida es una exigencia legal de inexcusable cumplimiento, como ha manifestado reiteradamente la jurisprudencia en resoluciones como las STS de 24 de mayo de 1985, o de 14 de marzo de 1990, que expresan el deber de reaccionar de los poderes públicos, considerando de naturaleza inmediata la actuación para el restablecimiento del orden jurídico infringido¹⁴⁵⁹. La no actuación administrativa en tiempo y forma frente a actos irregulares conocidos (máxime ante actos ilegítimos en suelos protegidos), aparte de poder fundamentar la actuación autonómica ejercitada en sustitución

¹⁴⁵⁸ Esta interpretación tan rigorista ha sido objeto de crítica por autores como FERNÁNDEZ GÓMEZ, al sostener expresamente que en los casos de demoliciones urbanísticas acordadas por sentencia podemos encontrarnos con terceros adquirentes de buena fe conforme a unos parámetros de diligencia básica y de razonable confianza en la apariencia creada. Por ello, a juicio de este autor, una interpretación del art. 108.3 LJCA más acorde con la protección real e integral de los terceros de buena fe y por ende del principio del mismo nombre permitiría que fuese el propio Juzgado o Tribunal que dictó la sentencia de demolición quien mediante un incidente de ejecución determinase quienes son los terceros de buena fe, la indemnización que les corresponde, quien es el responsable (en muchos casos la propia Administración que otorgó la licencia de obra anulada) y que se proceda a su abono y todo ello, tal y como dice dicho artículo 108.3 de la LJCA como condición previa a la demolición del inmueble (<https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/single-post/2018/07/09/Nuevo-golpe-del-Supremo-a-los-terceros-de-buena-fe>, último acceso 13 de julio de 2018).

¹⁴⁵⁹ *Vid. apud* CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio y SANTOS Díez, Ricardo (1999, pág. 984).

de la correspondiente a los poderes municipales como se ha indicado anteriormente, puede conllevar la exigencia de responsabilidad de las personas que omitan su debida actuación como servidores públicos, incluida la prevista penalmente para tal coyuntura.

La actuación restauradora se impone incluso en los supuestos en los que la actuación de la jurisdicción penal concluya con una sentencia condenatoria frente al causante o causantes de los ilícitos urbanísticos denunciados, debido a que ambas actuaciones tienen una distinta fundamentación jurídica, y ello aunque las resoluciones pudieran contener pronunciamientos similares en orden a restaurar la legalidad infringida. En todo caso, la actuación restauradora de la Administración debe proseguir su actuación y concluir lo procedente, por expresa determinación del artículo 56 del TRLS2015, en cuyo inciso final se determina que la sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa, sin perjuicio de la adopción de medidas de reposición a la situación anterior a la comisión de la infracción¹⁴⁶⁰. Esta afirmación legal, como afirma la STSJ de Baleares de 23 de julio de 2009 (EDJ 2009/172059), no conculca en ningún caso el principio *non bis in ídem*, que prohíbe la duplicidad de sanción penal y sanción administrativa, ya que con la orden de restauración la Administración no sanciona, sino que procede al restablecimiento de la legalidad urbanística infringida.

Por lo tanto, si el responsable de la actuación ilegal es condenado en el proceso penal no debe ser sancionado de forma duplicada, debido a que la condena descarta la imposición de una posterior sanción administrativa por la misma infracción. Al contrario, la reparación efectiva de la actuación ilegal no es una decisión administrativa de carácter sancionador, sino de restablecimiento de la legalidad urbanística conculcada, por lo que, en definitiva, debemos estimar que es plenamente compatible con la posible imposición de la condena penal.

¹⁴⁶⁰ Vid. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María (2010, págs. 212-213).

3. La actuación sancionadora frente a la comisión de infracciones urbanísticas.

a. Naturaleza jurídica y principios reguladores.

Junto con el inicio del procedimiento de restauración de la legalidad urbanística infringida, la normativa española tanto estatal anterior a la STC 61/1997, de 20 de marzo, como la autonómica posterior, establecen la obligatoriedad de que la Administración local competente proceda a incoar un expediente administrativo sancionador cuyo fundamento es esencialmente punitivo y presenta como objetivo fundamental la imposición de una medida disciplinaria frente a actuaciones ilegítimas sobre el territorio y, en la medida de lo posible, desincentivar futuras actuaciones similares¹⁴⁶¹.

De esta forma, el artículo 186.1 de la LOUA dispone que la apreciación de la presunta comisión de una infracción urbanística, conforme se define en la propia norma, dará lugar a la incoación, instrucción y resolución del correspondiente procedimiento sancionador, sean o no legalizables los actos o usos objeto de éste. El resto de normativas autonómicas se expresan de forma muy similar, como puede apreciarse en la Ley 12/2007, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears, al exigir que ante toda infracción urbanística de la que tenga conocimiento la Administración, se deberá incoar el correspondiente procedimiento sancionador por disciplina urbanística, de forma conjunta y simultánea a la del procedimiento de restauración de la legalidad infringida.

En el caso de esta segunda actuación de disciplina urbanística la especial protección del suelo no determina ninguna singularidad con arreglo al criterio

¹⁴⁶¹ Para GALÁN VIOQUE (2017) ambos procedimientos podrían tramitarse de forma conjunta, debido a que la normativa urbanística exige su incoación simultánea. Para este autor, la concurrencia en un solo procedimiento de los distintos interesados puede permitir la clarificación de lo ejecutado y, por supuesto, la exigencia de las correspondientes responsabilidades de forma individualizada. En conclusión, estima que de tramitarse conjuntamente ambos expedientes se ganaría en eficiencia y eficacia administrativa, racionalización, celeridad de trámites y, sobre todo mayor simplicidad, claridad y transparencia para los ciudadanos, tal y como consagran los principios del artículo 3 de la Ley 40/15 de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

temporal de aplicación de sus disposiciones sancionadoras, debido a que tanto las infracciones cometidas como, en su caso, las sanciones impuestas, se encuentran sujetas a plazos de prescripción previamente determinados en las normativas urbanísticas aplicables. Esta equiparación de los distintos tipos de suelos rústicos en la aplicación de las sanciones urbanísticas y en la concepción de las infracciones incluidas en la normativa vigente, deriva de la aplicación inexorable de los principios de la potestad sancionadora aplicables a todo procedimiento administrativo de estas características¹⁴⁶² dentro de los que se incluye, entre otros, el principio de prescripción de infracciones y sanciones conforme a los plazos previstos tanto para la reacción administrativa de carácter punitivo ante la infracción cometida, como de las sanciones administrativas que, en su caso, pudieran imponerse tras el correspondiente procedimiento sancionador.

No obstante lo anterior, en este procedimiento sancionador por disciplina urbanística también tienen cabida los efectos legales atribuidos directamente por la normativa urbanística a los suelos protegidos, que se plasman en un agravamiento específico de las consecuencias derivadas de las infracciones urbanísticas cometidas en estos suelos, mediante la aplicación de tipos específicos cualificados que establecen unos parámetros de cuantificación de las sanciones a imponer muy superiores a los que se corresponden con irregularidades similares cometidas en suelos no sometidos a especial protección.

En todo caso, esta cualificación de los tipos aplicables a las infracciones realizadas en los suelos protegidos requiere, en aplicación del principio de legalidad consagrado en el artículo 25 de la CE1978, que la normativa de rango legal expresamente establezca esa concreta tipificación y que, en todo caso, la actuación considerada irregular sea delimitada y encuadrable dentro de la misma tras resolución administrativa recaída en un procedimiento sancionador tramitado con todas las exigencias y garantías legales. No obstante, la jurisprudencia ha ido definiendo el alcance de esta exigencia de determinación

¹⁴⁶² Arts. 25 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

expresa de los tipos cualificados de disciplina urbanística, como puede apreciarse en la STSJ de Cataluña de 28 de febrero de 2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 1854/1997), en cuyo FD 4º se recoge expresamente que la normativa sancionadora resulta constitucionalmente lícita cuando es la ley la que ofrece cobertura y quedan suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica, su naturaleza y los límites de las sanciones a imponer.

Esta realidad no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero siempre que en aquéllas queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica. Como afirma expresamente la Sala, lo que en todo caso prohíbe el artículo 25.1 de la CE1978 es la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. En palabras de CHAMORRO GONZÁLEZ¹⁴⁶³, en no pocas ocasiones será precisa una colaboración de las normas de rango reglamentario en la tipificación de infracciones y sanciones administrativas, ya que de otra manera se haría imposible, o al menos muy difícil, una intervención administrativa eficaz en el ejercicio de esta potestad sancionadora por parte de las Administraciones Públicas.

En la práctica, esta cualificación reforzada de la tipificación de las infracciones en suelos protegidos (y en el resto de situaciones a las que la normativa urbanística otorgue esta consideración), viene a plasmarse en la imposición de sanciones mucho más gravosas para el infractor que las establecidas para los tipos genéricos o no cualificados. Para ello, la determinación del concreto tipo aplicable vendrá delimitada por la definición que el instrumento que declare la especial protección del territorio realice sobre los valores naturales o paisajísticos identificados en el entorno, de tal modo que el procedimiento sancionador deberá considerar esta cuestión y definir expresamente su alcance, y ello con el objeto de poder ubicar la irregularidad urbanística

¹⁴⁶³ CHAMORRO GONZÁLEZ, Jesús María (2007, pág. 279).

cometida en el tipo de infracción administrativa realmente producida por la actuación ilegítima de la persona responsable.

De la regulación de las distintas normativas autonómicas podemos concluir que la aplicación de los tipos específicos y cualificados, al menos en algunas ocasiones, va a conllevar la exigencia de una labor interpretativa que, con toda seguridad, será objeto de contradicción y discrepancia con los que sostengan una interpretación alternativa¹⁴⁶⁴, debido a que en su definición se introducen elementos determinados en función de los valores por los que el suelo es sometido a especial protección. Por ello, la Administración actuante deberá analizar en la consideración de cada actuación irregular si el suelo en el que se ejecutó debe encuadrarse dentro de estos ámbitos cualificados a efectos sancionadores o, de lo contrario, debe derivarse hacia el tipo general aplicable en función del tipo de actuación realizada.

A esta consideración de la potestad sancionadora frente a actuaciones urbanísticas ilegítimas en suelos protegidos debe añadirse la referencia a la aplicación de los principios inspiradores del Derecho Penal en su configuración, tal y como exponen entre otros CASTELAO RODRÍGUEZ y SANTOS DÍEZ¹⁴⁶⁵, aludiendo a una constante jurisprudencial que asimila su vinculación con el

¹⁴⁶⁴ Como medio de paliar en lo posible la posible controversia sobre la aplicación de los tipos cualificados, el anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía (que pretende sustituir a la actual LOUA en esta Comunidad Autónoma), contiene una diferenciación en el reconocimiento de los suelos protegidos que regula, distinguiendo dentro de esta categoría a los suelos “especialmente protegidos” de los suelos “protegidos” (art. 14 del anteproyecto). En la primera categoría ubica los suelos protegidos por la legislación y planificación sectorial, así como por la planificación territorial. En el segundo tipo incluye únicamente a los suelos protegidos por la planificación urbanística. Esta distinción no presenta incidencia aparente en el proceso de restauración de la legalidad, puesto que el artículo 156.5 del anteproyecto establece la no limitación temporal de la actuación administrativa para ambos tipos de suelos protegidos. Sin embargo, esta diferenciación parece encontrar su aplicación directa en el caso del ejercicio de la potestad sancionadora, debido a que el artículo 173.1 del proyecto efectúa la siguiente distinción: *“Se sancionarán con multa del doscientos al trescientos por ciento del valor de lo destruido o alterado el derribo o demolición, el desmontaje o la desvirtuación en cualquier otra forma, total o parcial, de construcciones, edificaciones o instalaciones objeto de especial protección por la ordenación urbanística aplicable por razones de singular valor arquitectónico, histórico o cultural. Dicha multa será del cien al ciento cincuenta por ciento del valor de lo destruido o alterado cuando las citadas actuaciones afecten a construcciones, edificaciones o instalaciones que, por la ordenación urbanística aplicable, sean objeto de una protección de grado inferior al indicado en este apartado”*.

¹⁴⁶⁵ CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio y SANTOS DÍEZ, Ricardo (1999, págs. 1013 y ss.).

procedimiento sancionador por disciplina urbanística. Para ello, en su tramitación deben observarse los siguientes principios:

- *Principio de legalidad, conforme se ha apuntado anteriormente, derivado de las prescripciones contenidas en el artículo 25 de la CE1978. Como en este sentido afirma CHAMORRO GONZÁLEZ¹⁴⁶⁶ esta exigencia se traslada al ámbito del Derecho Urbanístico con algunas connotaciones propias, como es la posibilidad de que sea el planeamiento la norma que fije el contenido de la eventual infracción administrativa. De este modo, será la correspondiente norma de disciplina urbanística la que señale la infracción, pero será casi siempre con referencia a la normativa incluida en el instrumento de planificación aplicable, por lo que su delimitación exacta lo será en relación directa con sus previsiones.*
- *Principio de irretroactividad, como manifestación del anterior, se plasma en la imposibilidad de aplicar prescripciones legales desfavorables no vigentes en el momento de realización de los hechos irregularmente realizados.*
- *Principio de tipicidad, también apuntado anteriormente, que exige la definición de la infracción en la normativa para que la actuación en que consista la misma pueda ser sancionada.*
- *Principio de culpabilidad, que exige que la actuación irregular sea cometida por su responsable de forma dolosa o, al menos culposa, para que pueda ser objeto de sanción administrativa¹⁴⁶⁷. Es cierto que parte de la doctrina discutió la aplicación de este principio al proceso sancionador administrativo, si bien ha sido admitido expresamente por la jurisprudencia como puede apreciarse en la STS de 9 de febrero de 1972, que exige para la configuración de un ilícito administrativo un comportamiento positivo o negativo que se plasme en una antijuridicidad, o lo que es lo mismo, la culpabilidad, como resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre éste y la actuación calificada irregular.*
- *Principio de proporcionalidad, como se indicó en el caso de la restauración de la legalidad, exige que la sanción sea proporcionada a la consideración del ilícito administrativo cometido por el infractor. En este caso, se requiere la fundamentación expresa de la imposición de sanciones asumiendo tipos cualificados o circunstancias agravantes, lo que vendrá específicamente determinado por la normativa en los casos*

¹⁴⁶⁶ CHAMORRO GONZÁLEZ, Jesús María (2007, pág. 282).

¹⁴⁶⁷ Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel (2016, pág. 226). La cuestión de la responsabilidad de las sanciones urbanísticas escapa del ámbito del presente trabajo, no obstante debe apuntarse que en la aplicación de este régimen sancionador rige el sistema general por el que pueden ser responsables tanto las personas físicas como las jurídicas, así como en determinados supuestos algunos entes sin personalidad jurídica, tal y como dispone la LOUA en su artículo 193.5, al hacer referencia expresa a las comunidades de bienes o herencias yacentes, si bien limitando su responsabilidad a los supuestos de trasgresión de deberes o de prohibiciones cuyo cumplimiento les corresponda.

de las infracciones cometidas en suelos protegidos y otras situaciones asimiladas.

- *Principio de presunción de inocencia, que se estima como la traducción procesal del principio de culpabilidad y que supone que la sanción administrativa solo pueda imponerse a las personas públicas o privadas (o entidades sin responsabilidad que sean jurídicamente responsables) que efectivamente hayan provocado con su actuación activa u omisiva la infracción urbanística¹⁴⁶⁸. Supone la aplicación al proceso sancionador administrativo de la tutela judicial efectiva garantizada por el artículo 24 de la CE1978.*
- *Principio non bis in idem. Este principio determina la improcedencia de que por una misma actuación no acorde con la normativa vigente se impongan sanciones tanto administrativas como penales, al existir una identidad sustancial en el objeto de la sanción y la finalidad punitiva de ambos procesos, diferenciándose únicamente por el órgano (administrativo o judicial) que haya de imponer la sanción correspondiente, así como su regulación. Esta prohibición de la concurrencia de sanciones se contiene expresamente en el artículo 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, para los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento en la actuación irregular cometida.*

b. La aplicación del principio non bis in idem.

Al igual que en el caso de la normativa estatal, la actual normativa urbanística suele hacer referencia expresa a la necesidad de verificar la aplicación de este principio en el ámbito administrativo, como puede apreciarse en el artículo 195.4 de la LOUA que exige que en los casos en los que se advierta la presencia de indicios de delito o falta en el hecho que haya motivado el inicio del procedimiento sancionador, la Administración competente para imponer la sanción lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, suspendiendo la instrucción del procedimiento hasta el pronunciamiento de la Autoridad Judicial. Igual suspensión del procedimiento sancionador procederá desde que el órgano administrativo tenga conocimiento de la sustanciación de actuaciones penales por el mismo hecho¹⁴⁶⁹.

¹⁴⁶⁸ Los autores citados señalan varias resoluciones del Tribunal Constitucional en la que se ha afirmado la aplicación de este principio al procedimiento sancionador administrativa, como son las STC de 8 de junio de 1981, 3 de octubre de 1983 y 20 de febrero de 1986.

¹⁴⁶⁹ También se refleja esta circunstancia en otras normas administrativas sectoriales que establezca un régimen de infracciones y sanciones ante las irregularidades que pudieran cometerse en el ámbito de su regulación, como es el caso del Real Decreto Legislativo 1/2001,

Esta vinculación del procedimiento administrativo frente a lo dispuesto en el orden jurídico-penal ha sido puesta de manifiesto por la doctrina que ha analizado la cuestión, señalando al efecto MARTÍNEZ RODRÍGUEZ¹⁴⁷⁰ que el Tribunal Constitucional expresa en abundantes sentencias que las autoridades administrativas no pueden sancionar unos hechos que el orden penal ha declarado inexistentes o simplemente no probados. Sin embargo, no procede lo contrario, es decir, que unos hechos sancionables en procesos administrativos, aunque estén a posteriori confirmados por sentencia firme de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, vinculen a la Jurisdicción Penal en una posterior decisión sobre el mismo asunto.

A efectos prácticos, la aplicación de este principio supone que ante la actuación judicial por unos mismos hechos la operatividad administrativa queda esencialmente vinculada por la decisión que se pudiera adoptar, de tal modo que si recae sanción penal queda vedada toda actuación administrativa posterior. En el caso de que no recayera sanción penal, pero la actuación judicial no determinara la inexistencia de los hechos objeto de la causa, el procedimiento administrativo podría continuar y, en su caso, imponer la sanción correspondiente. En este sentido se expresan la STS de 19 de enero de 2012 (EDJ 2012/4560) y la STSJ de la Comunidad Valenciana de 25 de mayo de 2018 (EDJ 2018/525622).

Esta subordinación del procedimiento administrativo, en palabras del autor citado, se reconoce aunque la sanción administrativa se hubiera impuesto con anterioridad a la posible condena penal, pues como afirma la STSJ de Andalucía de 29 de octubre de 2014 (Sede de Málaga, Sala de lo Contencioso-

de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, en cuyo artículo 120 se dispone expresamente: *“En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, la Administración pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de multa administrativa. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, la Administración podrá continuar el expediente sancionador en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probados.”*; o también del artículo 82 de la LPNYB.

¹⁴⁷⁰ MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, José Antonio (2011).

Administrativo, Sec. 1ª, rec. 954/2012. Ponente GAMO SERRANO, CENDOJ 29067330012014100574) en su FD 5º:

“Lo procedente en este caso, por tanto, era que la propia Autoridad municipal hubiera suspendido la tramitación y decisión del procedimiento administrativo desde el momento en que técnica y jurídicamente se hubiera advertido que los hechos pudieran constituir el citado tipo penal, y abstenerse en consecuencia de dictar la resolución sancionadora, a resultas de la decisión que el tribunal competente adoptara, como imponen el artículo 114.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el artículo 195.4 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y el artículo 7 del Real Decreto 1398/1993, disposiciones que en el supuesto concreto aquí analizado resultaron incumplidas por la Administración local demandada, provocando con ello que se haya producido una duplicidad de procedimientos y de sanciones constitucionalmente proscrita, con vulneración material del principio non bis in idem y con la consiguiente infracción del artículo 25.1 de la Carta Magna, infracción que asimismo reputa producida el Tribunal Supremo, en Sentencias de 25 de julio de 1998, 17 de septiembre de 1999 y de 11 de septiembre de 2006, esta última referida a un supuesto en el que, incluso, esa doble punición no había llegado a producirse por determinar la continuación del procedimiento administrativo sancionador el archivo del procedimiento penal fundamentado, exclusivamente, en la previa existencia de la sanción administrativa y con la finalidad, también exclusiva, de evitar la vulneración del mencionado principio non bis in idem”.

Todo lo anterior se expone en consideración de la especial incidencia que el principio *non bis in idem* presenta en los procesos administrativos frente a infracciones urbanísticas realizadas sobre suelos protegidos, debido a que la singularidad de estos territorios definida en atención a los valores presentes en su ámbito determina (como más adelante se expondrá con más detalle), que las actuaciones irregulares realizadas en ellos sean susceptibles de incurrir en el tipo incluido en el artículo 319.1 del vigente Código Penal, por lo que la atención a la incidencia de este principio en el caso de los suelos protegidos parece inevitable. Esta aseveración deriva de la misma redacción del artículo citado, que describe el tipo penal de este delito como toda obra de urbanización, construcción o edificación no autorizable en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección. Por ello, parece evidente que todo expediente sancionador

por disciplina urbanística incoado ante una actuación irregular de estas características, sea trasladada al Ministerio Fiscal y el procedimiento suspendido hasta que se determine lo procedente desde el punto de vista penal.

A lo expuesto cabe añadir que no sucede lo mismo en el caso de concurrencia de varias posibles sanciones administrativas, que podrán imponerse de forma independiente siempre que su finalidad y enfoque punitivo sean compatibles. De este modo, el artículo 201 de la LOUA determina en sus puntos segundo y tercero que las sanciones impuestas no impedirán las previstas en otras Leyes por infracciones concurrentes, salvo que expresamente se disponga otra cosa, si bien se requiere su aplicación de forma proporcionada a la real gravedad de la conducta del infractor y a su culpabilidad.

A estos efectos, pueden citarse los supuestos de posible concurrencia de las infracciones administrativas con las reguladas en la normativa ambiental aplicable, cuestión que se aborda en el artículo 79.5 de la LPNYB, en el que se proscribe la imposición de una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos, si bien permite la exigencia de las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes. A tal conclusión llega la STSJ de Andalucía de 5 de diciembre de 2013 (Sede de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 424/2013. Ponente ARENAS IBÁÑEZ, EDJ 2013/299969), que asume la compatibilidad de la sanción impuesta por disciplina urbanística por la Administración Local, con la derivada de la infracción al Patrimonio Histórico impuesta por la Comunidad Autónoma.

c. La exclusión del beneficio económico obtenido por la infracción urbanística.

Para finalizar esta reflexión sobre la potestad sancionadora por actuaciones urbanísticas irregulares en suelos protegidos, debemos hacer referencia a la aplicación que en estos casos alcanza la exclusión del beneficio económico,

como criterio modulador de las sanciones impuestas a los responsables de estas actuaciones ilegítimas.

Esta exigencia se recoge por la normativa urbanística como elemento de carácter genérico a considerar en la cuantificación del importe de la sanción que, en su caso, se imponga ante cualquier irregularidad urbanística cometida, como sucede en el actual artículo 202 de la LOUA, en cuyo punto primero se determina que en ningún caso podrán las infracciones urbanísticas reportar a sus responsables un beneficio económico. En virtud de esta premisa, cuando la suma de la multa y del coste de la reposición de la realidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción arroje una cifra inferior a dicho beneficio, se deberá incrementar la cuantía de la multa hasta alcanzar el importe del mismo. En el mismo sentido se expresan el resto de normativas autonómicas, como puede apreciarse en la redacción del artículo 117.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León¹⁴⁷¹.

En palabras de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹⁴⁷², este principio inspira toda la regulación normativa sancionadora y cuya aplicación efectiva supone la confiscación total de todo beneficio obtenido indebidamente por el infractor y que hubiera derivado directa o indirectamente de la infracción por la que se impone la sanción administrativa. Sobre esta cuestión cabe añadir que la jurisprudencia exige que el beneficio económico, a considerar como límite mínimo del importe de la sanción urbanística, ha de ser objeto de adecuada justificación, por lo que se requiere tanto su identificación, como su determinación y correcta valoración. En este sentido, la STSJ de Canarias de 23 de diciembre de 2011 (Sede de Santa Cruz de Tenerife, Sala de lo Contencioso-Administrativo, rec. 270/2011. Ponente HERNÁNDEZ CORDOBÉS, EDJ 2011/346726), manifiesta (FD 2º):

¹⁴⁷¹ Que señala expresamente: *“En ningún caso la infracción urbanística puede suponer un beneficio económico para el responsable. Cuando la suma de la sanción imponible y del coste de las medidas de restauración de la legalidad sea inferior al importe del beneficio, se incrementará la cuantía de la multa hasta alcanzar dicho importe, teniendo en cuenta el valor en venta de las parcelas, construcciones e instalaciones resultantes de los actos sancionados conforme a las normas establecidas en la legislación del Estado”*.

¹⁴⁷² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (1998, pág. 257).

“Sin duda que una de las finalidades de la normativa urbanística en materia de sanciones es la de evitar que la comisión de una infracción pueda suponer de algún modo un beneficio para el infractor, tal y como lo establece el artículo 195 de la LOTCAN. Pero su adecuada aplicación requiere determinar, precisamente, la existencia de un beneficio derivado de la infracción. En palabras del Tribunal Supremo, sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de 27 junio de 1988, requiere evidenciar: a) La existencia real de unos beneficios; b) Su persistencia tras la reposición de las cosas al estado primitivo; c) La insuficiencia del coste de esta reposición y de la sanción para anular la persistencia de los beneficios mencionados. En el caso examinado no existe ningún informe sobre la existencia de beneficios ni su cuantificación, por lo que la aplicación que se interesa del artículo 195 es improcedente”.

Dada la alta graduación con la que se encuentran tipificadas las sanciones a imponer frente a infracciones urbanísticas cometidas en suelos protegidos (siempre que no se imponga sanción penal, como se ha visto anteriormente), el incremento de su importe por la aplicación de este criterio parece poco probable, salvo en supuestos de parcelaciones urbanísticas sobre suelos protegidos, donde efectivamente el beneficio adquirido con la enajenación de los lotes de terreno ilegalmente configurados puede ascender a cantidades realmente importantes, dada la excepcional demanda de suelo rústico para usos recreativos y de segunda residencia, que tradicionalmente ha existido en muchas zonas del territorio nacional.

B. Los efectos jurídico-civiles derivados de la protección del suelo.

Dentro de los efectos que la normativa vigente establece sobre los suelos protegidos, derivados de su consideración como tales y producidos directamente por su declaración expresa por la norma o instrumento que los identifique, debemos hacer una breve referencia a los efectos jurídico-civiles que presentan su dimensión fundamental en las implicaciones que determina su especial naturaleza jurídica en todo lo que respecta a su inscripción en el Registro de la Propiedad.

Por lo general, los efectos de esta naturaleza vienen derivados de la propia consideración urbanística como suelos protegidos y, en concreto, por las

limitaciones impuestas a las actuaciones sobre los mismos por su caracterización como suelos protegidos. Sobre esta materia se suelen destacar por la doctrina dos cuestiones fundamentales en las que la especial protección del suelo determina un tratamiento específico de los actos con relevancia urbanística realizados sobre suelos rurales, como son la inscripción de obras de nueva construcción y, en segundo lugar, la inscripción de los actos de división o parcelación de fincas de esta clase de suelos.

No obstante, además de las anteriores, existen otras implicaciones relativas al ámbito del Derecho Civil que pueden venir derivadas de la especial protección del territorio, que igualmente conforman desde un punto de vista amplio el régimen aplicable a los suelos sobre los que se proyecta un régimen de especial protección.

1. La declaración de obra nueva sobre suelos protegidos.

Con respecto a la primera de las cuestiones citadas, debemos hacer referencia a la especialidad que presenta el acceso al Registro de la Propiedad de la declaración de obras de nueva ejecución realizadas en suelos protegidos, sobre el régimen general de acceso en los casos de suelos no urbanizables sin esta especialidad.

Con carácter general, el artículo 28 del TRSL2015, relativo a la declaración de obra nueva¹⁴⁷³, requiere para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo. Tratándose de escrituras de

¹⁴⁷³ También se debe tener en consideración lo dispuesto en los artículos 45 a 55 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

declaración de obra nueva terminada, se exige además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable.

No obstante lo anterior, el punto 4 del citado artículo 28 añade para los supuestos de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, que la constancia registral de la terminación de la obra se tramitará acompañando a las escrituras la certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador de la Propiedad deberá comprobar la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

Como expresa MARTÍNEZ MARTÍNEZ¹⁴⁷⁴ la declaración de obra nueva terminada no es sino el acto jurídico de un particular que manifiesta que ha construido una edificación (o ha hecho reformas estructurales sobre ella) con la finalidad de que esta realidad física conste en el Registro de la Propiedad y, de este modo, se otorgue a la misma los efectos jurídicos que la normativa vigente atribuye a los hechos y derechos objeto de inscripción registral. Por lo tanto, se pretende incorporar al Registro de la Propiedad lo que ya es una realidad física extra-registral, como constatación de un hecho ya producido materialmente.

¹⁴⁷⁴ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María (2010, págs. 326 y ss.).

En parecidos términos se expresa DÍAZ FRAILE¹⁴⁷⁵, describiendo el supuesto en el que sobre una finca inmatriculada como solar se construya un edificio y, por lo tanto, la descripción de la finca contenida en el Registro de la Propiedad habrá devenido inexacta. Para adecuarla a la realidad se puede esperar a inscribir algún título relativo a cualquier mutación jurídico-real sobre la finca, haciendo constar en éste la obra nueva y así incorporar al Registro la nueva descripción de la finca (declaración de obra nueva inmersa en un título inscribible). Pero también se puede incorporar la obra nueva en la descripción registral de la finca mediante una declaración en escritura pública, como regla general, dirigida a esta finalidad, en la que se permite tanto la declaración de obra nueva comenzada como finalizada.

La regulación de este procedimiento de inscripción se regula por la normativa civil estatal y ello, como afirma la DGRN¹⁴⁷⁶ en su Resolución de 13 de diciembre de 2017, debido a que si bien corresponde a las Comunidades Autónomas determinar qué clase de actos de naturaleza urbanística están sometidos al requisito de la obtención de la licencia previa, las limitaciones que estas pueden imponer y las sanciones administrativas que debe conllevar la realización de tales actos sin la oportuna licencia o sin respetar los límites por estas impuestos, así como la fijación de los plazos de prescripción de las acciones de disciplina urbanística o su imprescriptibilidad; por el contrario, corresponde al Estado fijar en qué casos debe acreditarse el otorgamiento de la oportuna licencia, o los requisitos de las declaraciones de obras referentes a edificaciones consolidadas por su antigüedad, para que el acto en cuestión tenga acceso al Registro de la Propiedad.

La especialidad que puede apreciarse en este asunto por la protección del suelo sobre la inscripción de construcciones en suelos rurales de régimen común deriva de la necesidad de acreditar que sobre las obras nuevas terminadas cuya declaración se presenta ante el Registro de la Propiedad no

¹⁴⁷⁵ DÍAZ FRAILE, Juan María (2007).

¹⁴⁷⁶ BOE núm. 4, de 4 de enero de 2018.

exista procedimiento de restauración de la legalidad pendiente de ejecutar y que, además, tampoco pueda incoarse en un futuro, debido a que hubiera finalizado el plazo habilitado al efecto por la normativa vigente. Como se indicó anteriormente, para que esa posibilidad pueda darse en la práctica, en el caso de edificaciones ejecutadas en contra de la ordenación urbanística aplicable, con carácter general se requiere que el suelo sobre el que se ha ejecutado la construcción no hubiera sido declarado como de especial protección¹⁴⁷⁷, dado que en este caso la actuación restauradora de la Administración no tendría plazo de finalización, pudiendo incoarse en cualquier momento. La prueba de tal extremo, unida a la constatación sobre la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate (así como que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general) constituyen los únicos requisitos necesarios para el acceso de la obra al Registro de la Propiedad.

Como dispone la Resolución de la DGRN de 6 de mayo de 2013, el legislador sigue exigiendo que el Registrador de la Propiedad califique la antigüedad suficiente para considerar posible la prescripción de las acciones que pudieran provocar la demolición y, además, que compruebe que la edificación no se encuentra sobre suelo demanial o afectado por servidumbres de uso público¹⁴⁷⁸. En esta calificación, a su vez, deberá constatar que la finca no se encuentra incluida en zonas de especial protección en aquellos casos en que la correspondiente legislación urbanística aplicable imponga un régimen de imprescriptibilidad de la correspondiente acción de restauración de la realidad física alterada, pues en tales casos la falta del requisito de la prescripción impide la posible inscripción de la obra nueva declarada, dado que su ausencia no queda sujeta a plazo y su régimen resulta directamente de un mandato legal.

¹⁴⁷⁷ O que, en otro caso, la especial protección del suelo hubiera sido declarada o instaurada una vez que sobre la edificación no se hubiera podido incoar ninguna actuación restauradora de la legalidad urbanística infringida, por haber transcurrido el plazo habilitado para ello con anterioridad a dicha declaración de especial protección del suelo.

¹⁴⁷⁸ BOE núm. 132, de 3 de junio de 2013.

De este modo, en su labor de calificación, el Registrador debe tomar en consideración tanto los asientos del Registro como los documentos presentados para poder determinar la validez del acto contenido en el título objeto de presentación, o verificar el cumplimiento de los requisitos que le impone la Ley¹⁴⁷⁹. Dentro de esta normativa aplicable a considerar se incluyen los planes de ordenación territorial o urbanística en vigor que afecten a la zona en cuestión, cuya naturaleza normativa no cabe discutir. Admitida la aplicación de tales normas urbanísticas en la actuación calificadora, al efecto de verificar los condicionantes que determinan directamente el acceso registral de los actos sujetos a tal régimen jurídico, siempre con respeto a la competencia de la Administración en el ámbito urbanístico, la cuestión se centrará en determinar si la finca registral en la que se declara una edificación está o no afectada por un determinado régimen especial que, en su caso, impidiera su inscripción en el Registro de la Propiedad por no haberse acreditado la consolidación de la obra por su antigüedad.

De lo expuesto cabe concluir que la imprescriptibilidad que la normativa urbanística suele atribuir a la potestad administrativa para restaurar la legalidad urbanística infringida por actuaciones irregulares en suelos protegidos viene a determinar, con carácter añadido, la imposibilidad de que las construcciones ejecutadas en contra de las prescripciones de la ordenación aplicable accedan al Registro de la Propiedad, como medida adicional derivada del régimen de especial protección atribuido al territorio. No obstante, la propia DGRN se ha pronunciado favorablemente acerca de la posibilidad de invocar el artículo 28.4 del TRLS2015 en la inscripción de obras declaradas en suelos de especial protección¹⁴⁸⁰, siempre que la antigüedad de la edificación según certificación técnica, catastral o municipal, sea anterior a la vigencia de la norma que impuso un régimen de imprescriptibilidad al suelo no urbanizable de protección o a la propia calificación urbanística, evitando así la indebida aplicación

¹⁴⁷⁹ La propia DGRN en su Resolución de 13 de diciembre de 2018 (BOE núm. 3, de 3 de enero de 2018), dispone que en este proceso de verificación de la clasificación del suelo en el que se pretende inscribir la obra nueva terminada, no puede exigirse la aportación de una certificación del Ayuntamiento correspondiente por la que se declare que el suelo no se encuentra sometido a un régimen de especial protección, al no incluir la normativa estatal la necesidad de aportación de este tipo de documento.

¹⁴⁸⁰ Resolución de 30 de mayo de 2016 (BOE núm. 23 de junio de 2016).

retroactiva de dicha norma ciertamente restrictiva de derechos individuales, en este caso, el régimen limitativo vinculado al suelo protegido.

En estos supuestos la edificación se encontrará, en principio, en un régimen jurídico de fuera de ordenación, o asimilado al mismo, a falta de la resolución de la Administración urbanística competente, que deberá dictar tras la comunicación posterior a la inscripción que habrá de realizar el registrador al Ayuntamiento respectivo y a la Comunidad Autónoma. En dicha inscripción se debe hacer constar, mediante nota de despacho y en la publicidad formal que expida, la práctica de dicha notificación a las Administraciones competentes (arts. 28.4 y 65.3 de la actual norma estatal).

2. El control registral de las parcelaciones de suelos protegidos.

La segunda de las cuestiones sobre las que la protección del suelo presenta especiales particularidades a efectos registrales, la relativa a la inscripción de parcelaciones o segregaciones realizadas sobre terrenos clasificados como de especial protección, como ya se hizo indicó anteriormente, tiene su origen en las propias limitaciones impuestas a la capacidad de ejecutar actuaciones de división de estos suelos, al estimar que con ellas se posibilita la pérdida de los valores rurales del terreno.

Al igual que al tratar las limitaciones de uso del suelo protegido, al estudiar su vertiente estrictamente registral debemos partir de la prohibición expresa que se contiene en el artículo 16.2 del TRLS2015 de realizar parcelaciones urbanísticas sobre suelos rurales, sin que sobre los mismos puedan realizarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la normativa vigente. En el caso que los suelos estuvieran sometidos a algún régimen de especial protección, la consideración anterior debe ponerse en conexión con su particular régimen jurídico, que puede determinar el establecimiento de criterios más restrictivos para autorizar divisiones del territorio o, incluso, imponer su total prohibición.

Como apunta BARREDA BARBERÁ¹⁴⁸¹ el control de las parcelaciones irregulares sobre suelos rurales tiene en el Registro de la Propiedad un magnífico aliado, debido a que el régimen general por el que se realiza la especulación sobre porciones de suelo irregularmente conformadas requiere su inscripción registral, como medio de afianzar la protección jurídica de los futuros adquirentes de las divisiones obtenidas con la parcelación del suelo.

Como también se apuntó anteriormente, cabe destacar que, para la efectividad de este control, el artículo 26.2 del TRLS2015 exige que toda división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes respete que cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla se extiende también a los supuestos de enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva.

Para garantizar estas exigencias legales se obliga a los notarios a incorporar en las escrituras la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable y, en su caso, a manifestar en la descripción de las fincas su cualidad de indivisibles. A esta declaración de la ley estatal sobre suelo, debemos añadir lo dispuesto en los artículos 78 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística¹⁴⁸². En concreto, el artículo 78 señala que los registradores de la propiedad exigirán para inscribir la división o segregación de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia que estuviese prevista

¹⁴⁸¹ *Op. cit.* (2008, págs. 265 y ss.).

¹⁴⁸² BOE núm. 175, de 23 de julio de 1997.

por la legislación urbanística aplicable, o la declaración municipal de su innecesariedad, que deberá testimoniarse literalmente en el documento¹⁴⁸³.

Sobre esta consideración inicial, el artículo 79 de la norma reglamentaria establece un régimen de actuación en el caso de división o segregación de fincas realizadas en suelo no urbanizable, cuando de la operación que corresponda resulten parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo o, en todo caso, aun siendo superiores, cuando por las circunstancias de descripción, dimensiones, localización o número de fincas resultantes de la división o de las sucesivas segregaciones, exista duda fundada sobre el peligro de creación de un núcleo de población, en los términos señalados por la legislación o la ordenación urbanística aplicable. En estos casos, los registradores deberán actuar con arreglo a lo establecido en este artículo, que requiere la comunicación de la cuestión al Ayuntamiento correspondiente al objeto de que proceda con arreglo a la concreta situación urbanística de la actuación realizada.

La exigencia contenida en la normativa estatal, conforme a su alcance competencial, se limita a establecer un protocolo para garantizar la verificación de la adaptación de la parcelación a la normativa vigente, lo que deberá acreditarse por la Administración competente en función de lo que determine la normativa urbanística aplicable. En general, las distintas normas autonómicas someten a licencia o a declaración de su innecesariedad toda propuesta de parcelación en suelo no urbanizable, cuestión sobre la que acertadamente el autor citado expresa su aprobación, debido a que en la verificación de la adaptación a la legalidad de la división del suelo rural se deben analizar cuestiones que en muchos casos no se encuentran previamente delimitadas, como es el riesgo de formación de núcleo de población. A partir de esta premisa, se reitera en la normativa urbanística la exigencia de control notarial y

¹⁴⁸³ En este punto, el autor citado pone el acento en la omisión que este artículo realiza con respecto a la función de los notarios, aunque estima que la misma no presenta un problema en la práctica, debido a que son los registradores los que efectivamente han de calificar los actos cuya inscripción se pretende y que, en todo caso, se encuentran residenciados permanentemente en el ámbito territorial del territorio en el que se ha producido el acto pendiente de inscripción registral.

registral de los actos de parcelación de terrenos, de lo que es ejemplo la regulación contenida en el artículo 66.4 de la LOUA por la que se prohíbe expresamente toda autorización o inscripción de escritura pública en la que se contenga acto de parcelación sin la aportación de la preceptiva licencia o declaración de innecesariedad de la misma, disponiendo expresamente que los notarios deben testimoniar esta cuestión en la escritura pública correspondiente.

En algunos casos¹⁴⁸⁴, a las anteriores medidas de control la normativa urbanística añade la exigencia por la que las autorizaciones de parcelación o división de fincas deben ser elevadas a público en un plazo limitado de tiempo, que una vez finalizado sin que se hubiera cumplido la exigencia legal determina la caducidad de la licencia o declaración de innecesariedad de forma automática. Esta medida se entiende de todo punto acertada, debido a que permite establecer un control permanente e inmediato sobre los actos de parcelación autorizados, sobre todo en suelo no urbanizable, asegurando que el control y verificación de su contenido va a ser realizado de forma directa sobre los actos autorizados y no de forma diferida en el tiempo, lo que podría posibilitar la consolidación de situaciones de hecho no deseadas.

Finalmente, es preciso realizar una mención final a la equiparación que la normativa establece entre los supuestos de parcelación derivados de una división del territorio con efectos jurídico-registrales, con la realización de actos de distinta naturaleza que pudieran revelar una posible intención parceladora encubierta, como son la enajenación de partes indivisas de la propiedad, divisiones horizontales, participación en derechos societarios u otros similares, que lleven aparejado el uso individualizado de una parte de la finca de tal forma que su apariencia material se asemeje de forma externa a una actuación de segregación.

Esta prohibición, ya incluida en el artículo 26.2 del TRLS2015, se reitera igualmente por la normativa urbanística aplicable en cada Comunidad

¹⁴⁸⁴ Como es el del propio artículo 66.4 de la LOUA.

Autónoma, como sucede en el artículo 66.2 de la LOUA¹⁴⁸⁵. Con esta afirmación, la normativa andaluza extiende los efectos de la parcelación a estos actos de distinto alcance jurídico, pero que pueden pretender una misma finalidad de efectuar una parcelación material del territorio que ha de reputarse como totalmente irregular. De forma evidente, esta atribución legal de efectos asimilados a una parcelación tiene una parte de apreciación subjetiva que, en la mayoría de los casos, va a determinar la consideración de la actuación como irregular y que supone el establecimiento de usos individualizados y excluyentes de distintas zonas de la finca que suponen un uso indebido de la misma, al no poder ser segregada ni legal ni materialmente.

Esta extensión legal presenta aspectos ciertamente complejos, puesto que como afirma ORTEGA MONTORO¹⁴⁸⁶ la posibilidad de enajenar una cuota indivisa sobre una finca rústica deriva del propio artículo 399 del Código Civil como facultad de todo propietario y su limitación por la normativa urbanística solo puede engarzarse mediante la incorporación de elementos adicionales que delimiten esta potestad del titular dominical del suelo, como medio de protección del interés general prevalente sobre el particular afectado.

De este modo, como muy acertadamente expone MARTÍNEZ MARTÍNEZ¹⁴⁸⁷ no toda enajenación o adquisición de una cuota indivisa de una finca rústica va a suponer un acto de parcelación fraudulenta, como sería el supuesto de la adquisición por herencia o legado por varias personas de una titularidad dominical en suelo rural no divisible, y ello debido a que el acto revelador de la parcelación sería la voluntad del uso individualizado de cada participación de forma contraria a la ordenación aplicable sobre el terreno, que debe manifestarse de alguna forma externa para poder ser apreciada por la

¹⁴⁸⁵ “Se consideran actos reveladores de una posible parcelación urbanística aquellos en los que, mediante la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno, fincas, parcelas, o de una acción, participación u otro derecho societario, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble equivalente o asimilable a los supuestos del apartado anterior, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación. En tales casos será también de aplicación lo dispuesto en esta Ley para las parcelaciones urbanísticas según la clase de suelo de la que se trate”.

¹⁴⁸⁶ ORTEGA MONTORO, Rodrigo J. (2009).

¹⁴⁸⁷ *Op. cit.* (2010, pág. 354).

Administración competente. Como afirma la STS de 23 de enero de 2001 (Sala 3ª, Sec. 6ª, rec. 2973/1996. Ponente XIOL RÍOS, EDJ 2001/98935), la determinación de si una parcelación tiene o no carácter urbanístico puede deducirse de los actos ulteriores que realice el dueño de la finca matriz, como alienación de terrenos, configuración, obras de infraestructura y otros de similar naturaleza.

En similares términos se expresa la DGRN, como puede apreciarse en su resolución de 10 de octubre de 2005, en la que afirma que la venta de participaciones indivisas de una finca no puede traer por sí sola la afirmación de que exista parcelación ilegal, ya que para ello sería necesario que junto con la venta de la participación se atribuyera el uso exclusivo de un espacio determinado susceptible de constituir finca materialmente independiente, o que concurra algún otro elemento de juicio que unido a la venta de la participación, pueda llevar a la conclusión de la existencia de tal parcelación¹⁴⁸⁸.

En este segundo supuesto el elemento subjetivo en la apreciación de los elementos que motivan la ilegalidad de la actuación se manifiesta de forma mucho más reforzada, por lo que se antoja muy conveniente que la normativa aplicable, o incluso mejor, el propio planeamiento, determinen los criterios precisos para poder evitar disfunciones en la calificación de los distintos supuestos de hecho. Esta necesidad se refuerza todavía más en los suelos especialmente protegidos, debido a que uno de los medios más proclives a alterar su realidad física es la generación de parcelaciones irregulares, por lo que es fundamental que los supuestos en los que estos suelos pueden ser objeto de división o segregación queden perfectamente definidos y delimitados, evitando posibles controversias derivadas de la falta de concreción del régimen aplicable en esta concreta cuestión.

¹⁴⁸⁸ BOE de 23 de noviembre de 2005.

3. Especialidades derivadas de la protección del suelo en las transmisiones de fincas.

Una tercera implicación que puede destacarse de la protección del suelo sobre la realización de actos jurídicos de naturaleza civil es la que puede afectar a las transmisiones de la titularidad u otros derechos reales sobre fincas de suelo rural, al añadir a su formulación determinados condicionantes derivados del singular régimen jurídico al que se encuentra sometido el terreno.

En términos generales, sobre esta cuestión el artículo 27.1 del TRLS2015 dispone expresamente que la transmisión de fincas no produce ninguna alteración sobre la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable, o que fueran exigibles por los actos de ejecución de la misma, por lo que, conforme a esta prescripción legal, el nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real.

En el supuesto concreto de los suelos rurales protegidos, la anterior afirmación de la normativa estatal presenta una especial incidencia en dos elementos fundamentales a tomar en consideración y que deben quedar acreditados en el acto jurídico por el que se instrumente la transmisión del terreno. Conforme dispone el punto segundo del mismo artículo 27 estos aspectos son, por un lado, la acreditación efectiva de la condición urbanística del suelo, lo que requiere que se identifique y defina su consideración de suelo sometido a un régimen de protección adicional al del suelo rural común y, por otro lado, la existencia de obligaciones urbanísticas pendientes de realizar y exigibles por aplicación de la normativa urbanística vigente.

a. La acreditación de la condición urbanística del suelo protegido.

La primera de estas cuestiones afecta a la propia configuración del acto o negocio jurídico por el que se instrumente la transmisión del terreno, que conforme a la normativa civil requiere el consentimiento voluntario y plenamente consciente de las partes que lo celebran. Sobre esta premisa, es evidente que un condicionante tan importante sobre el régimen del terreno como es su inclusión en un ámbito de protección debe ser conocido por el adquirente de la finca, de tal modo que muestre su consentimiento expreso a las obligaciones que derivan de la especial naturaleza jurídica del terreno que adquiere.

Para la acreditación de la concurrencia de esta voluntad consciente de las partes del contrato, el punto cuarto del citado artículo 27 del TRLS2015 faculta expresamente a los notarios, con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, para solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas. En contrapartida, los notarios deben remitir a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple en papel o en soporte digital de las escrituras para las que hubieran solicitado y obtenido información urbanística, dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento.

A esta facultad establecida expresamente para los notarios que intervengan en negocios jurídicos de transmisión de fincas, la doctrina añade la posibilidad que la normativa estatal en su artículo 5.d) atribuye a todo ciudadano para ser informado por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora. Este derecho ciudadano a ser conocedor de las condiciones urbanísticas aplicables al suelo se recoge y desarrolla en la normativa aplicable en cada territorio, como es el caso de la regulación contenida en el artículo 6.1 de la

LOUA, en cuyo párrafo segundo se recoge la obligación de los municipios andaluces de emitir cédula urbanística sobre el régimen aplicable y demás circunstancias urbanísticas de un terreno o edificio determinado, por escrito y en un plazo no superior a un mes.

b. La existencia de obligaciones urbanísticas pendientes de realizar y exigibles por aplicación de la normativa urbanística vigente.

Con respecto al segundo de los elementos que deben quedar acreditados en el acto por el que se formalice la transmisión del terreno, como es la pendencia de alguna actuación urbanística, debemos hacer referencia en concreto a la existencia obligaciones pendientes de restauración de la legalidad urbanística infringida por la ejecución de construcciones, instalaciones o edificaciones en contra de la ordenación vigente. En este caso, como ya se avanzó en el análisis de la actuación administrativa de restauración de la legalidad urbanística, las decisiones judiciales sobre la materia han avalado expresamente la transmisión al nuevo adquirente de una finca de la obligación de asumir las actuaciones de restauración de las construcciones irregularmente ejecutadas y que estuvieran pendientes de ejecución, como indica la ya analizada STSJ de Andalucía de 11 de noviembre de 2016.

Hay que tener en cuenta que, por lo general, en los suelos protegidos la actuación de restauración de la legalidad urbanística por parte de la Administración no está sujeta a plazo máximo de ejecución, por lo que en cualquier momento el titular del terreno en que se encuentre la actuación irregular puede verse compelido a efectuar la actuación restauradora impuesta tras el correspondiente procedimiento administrativo, sin que pueda alegar en oposición a la medida impuesta su no participación en la irregularidad urbanística cometida.

A tal conclusión llega la STS de 31 de mayo de 2012 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 998/2010. Ponente FERNÁNDEZ VALVERDE, EDJ 2012/118896), al afirmar

que las obras irregularmente ejecutadas en suelos rústicos de especial protección agropecuaria (conforme regula la normativa gallega) no quedan sujetas a prescripción, pudiendo adoptar tales medidas en cualquier momento. Esta restauración de la legalidad, en todo caso, solo puede ser realizada por el actual titular de la finca, independientemente de quién hubiera cometido en su día la actuación irregular, como afirma la STSJ de Madrid de 17 de enero de 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 335/2004. Ponente GARCÍA ALONSO, EDJ 2006/354419)¹⁴⁸⁹.

En los mismos términos se expresa la misma Sala y Sección en Sentencia de 1 de octubre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, rec. 221/2013. Ponente GARCÍA ALONSO, EDJ 2014/210802), afirmando que se constituyen las acciones de protección de la legalidad a modo de obligaciones *propter rem*, que han de ser cumplidas por aquel que tiene el que la titularidad efectiva de la finca al momento de ejercitarse por la entidad pública las acciones que el ordenamiento jurídico le otorga para la protección de la legalidad. Por lo tanto, en los expedientes de protección de la legalidad urbanística los propietarios vienen obligados a realizar las acciones tendentes a la restauración exigida, y ello con independencia, de haber ejecutado las obras o de haberlas promovido, lo que no quiere decir que estos principios rijan en el

¹⁴⁸⁹ “En supuestos como el presente la acción va dirigida a restaurar la legalidad urbanística, por lo que ha de entenderse con el propietario o poseedor actual, aun cuando no haya sido el responsable de las obras matizadas sin licencia, por cuanto sólo él tiene la posibilidad de proceder a la restauración del orden urbanístico infringido. De forma que incluso en los supuestos de transmisión de la finca en la que se han realizado obras contrarias a la legalidad urbanística, será el nuevo propietario el que venga obligado a realizar las actividades necesarias para legalizar dichas obras o en supuesto de que dichas obras sean ilegalizables, o que no se haya procedido a su legalización será el propietario actual de la finca en cuestión el obligado a la demolición de dichas obras. Todo lo dicho anteriormente, ha de entenderse sin perjuicio de las acciones civiles que para reclamar el valor de las obras de demolición puedan tener los interesados. Se constituyen así las acciones de protección de la legalidad que han de ser cumplidas por aquel que tiene el que la titularidad efectiva de la finca al momento de ejercitarse por la entidad pública las acciones que el ordenamiento jurídico le otorga para la protección de la legalidad. Y ello en virtud de operar en esta materia el principio de subrogación, en el que el particularismo individual resulta indiferente, sin perjuicio como hemos dicho de las acciones civiles que pudieran ejercitarse. En conclusión, en el expediente de protección de la legalidad, los propietarios vienen obligados a realizar las acciones tendentes a dicha restauración con independencia, de haber ejecutado las obras o haberla promovido, lo que no quiere decir que estos principios rijan en el seno del procedimiento sancionador, cuyos principios informantes son de una naturaleza jurídica distinta” (FD 3º).

seno del procedimiento sancionador, cuyos principios informantes son de una naturaleza jurídica distinta.

Las consecuencias jurídicas que pueden derivarse del incumplimiento de las obligaciones de información sobre la situación urbanística de las fincas objeto de transacción, se contienen en el artículo 27.3 del TRLS2015, que faculta al adquirente para rescindir el contrato en el plazo de cuatro años y, además, a exigir la indemnización que proceda conforme a la legislación civil aplicable. En tal sentido, la STS de 26 de marzo de 2009 (Sala 1ª, rec. 223/2005. Ponente SIERRA GIL DE LA CUESTA, EDJ 2009/38171), establece la nulidad de la transmisión por la omisión de las condiciones urbanísticas, al determinar la considerable gravedad para los derechos del adquirente, máxime cuando se dispuso en la escritura pública que las fincas transmitidas se encontraban libres de cargas y gravámenes en contra de la realidad de la situación en la que se encontraba la finca transmitida.

A la misma conclusión llega la STS de 13 de febrero de 2007 (Sala 1ª, rec. 358/2000. Ponente SALAS CARCELLER, EDJ 2007/7304), al indicar en su FD 3º:

“En suma no puede alegarse el carácter excusable del error padecido por la parte contraria cuando es fruto de la mala fe negocial de quien oculta conscientemente la inhabilidad del objeto del contrato faltando además al cumplimiento de una exigencia legalmente impuesta...”

A estas consideraciones la doctrina más autorizada añade la imposibilidad de invocar por los terceros adquirentes la buena fe registral para evitar la ejecución de las medidas de restauración de la legalidad, tanto hayan sido adoptadas previamente a la adquisición del terreno en el que se ubica la actuación irregular como si, en otro caso, el procedimiento de restauración no ha sido iniciado por parte de la Administración competente. Como afirma BAÑO LEÓN¹⁴⁹⁰ la mayoría de leyes autonómicas disponen ya que es imprescriptible la potestad de restablecimiento de la legalidad en zonas verdes, espacios libres

¹⁴⁹⁰ BAÑO LEÓN, José María (2015).

y bienes de dominio público, así como en el suelo no urbanizable protegido, lo cual supone que la Administración dispone de los mecanismos adecuados para hacer observar la legalidad urbanística vigente. Entre ellos se cuenta el que supone que en estos supuestos no existan terceros de buena fe, dado que los notarios y registradores no pueden autorizar ni inscribir escrituras de obra nueva sin la previa licencia municipal, lo que impide en los casos de imprescriptibilidad de la potestad de restauración de la legalidad la apelación a este recurso como medida de protección frente a la actuación administrativa.

En todo caso, las anteriores reseñas jurisprudenciales se refieren exclusivamente a las consecuencias civiles que pueden derivarse de la transmisión de fincas con obligaciones urbanísticas pendientes o eludiendo la mención a sus especiales condiciones (como evidentemente sería su sometimiento a un régimen de especial protección). No cabe duda que en algunos casos estas actuaciones podrían conllevar la exigencia de responsabilidades penales, tal y como apuntan autores como MARTÍNEZ MARTÍNEZ¹⁴⁹¹, en función de la concurrencia de elementos adicionales que pudieran determinar un reproche jurídico de mayor calado en la actuación de los responsables.

VI. LAS CONSECUENCIAS PENALES DE LOS ACTOS EN CONTRA DE LA PROTECCIÓN DEL SUELO.

A. Consideraciones generales.

1. El bien jurídico protegido en los delitos en contra de la protección del suelo.

La actuación del orden jurídico penal frente a determinadas conductas relativas a los usos del suelo supone la aplicación del mecanismo más contundente de reacción de los poderes públicos frente a las actuaciones cometidas de forma irregular, de tal modo que por la doctrina y jurisprudencia se ha formulado la

¹⁴⁹¹ *Op. cit.* (2010, pág. 361).

teoría del último recurso (o última ratio), que conlleva que la puesta en marcha del ámbito penal solo procede en los casos en los que no cabe restitución de la actuación mediante otras vías, como puede ser la administrativa disciplinaria y sancionadora. Por lo tanto, según CASTELAO RODRÍGUEZ y SANTOS DÍEZ¹⁴⁹² se debe otorgar relevancia penal no a cualquier infracción de las normas del planeamiento territorial o urbanístico, sino solo a aquellas conductas que atentan de un modo más grave contra los bienes jurídicos que requieren una mayor protección o presentan un mayor interés y una trascendencia social más acusada.

Conforme a lo anterior, parece evidente que las agresiones a los espacios y lugares protegidos, que puedan afectar a los valores y elementos por los que se efectuó la declaración del área bajo esa especial protección, van a ser objeto de protección desde el ámbito jurídico-penal, como efecto asociado precisamente a la entidad e importancia de los elementos objeto de especial protección. De este modo, el Capítulo I del Título XVI de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (CP)¹⁴⁹³, denominado “de los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo”, viene a describir las actuaciones que en el ámbito de estas materias pueden ser consideradas como ilícitos penales y, en consecuencia, ser condenadas mediante la imposición de las penas que se incluyen en la descripción de cada uno de los tipos definidos.

Según BLANCO LOZANO¹⁴⁹⁴, el bien jurídico protegido en estos delitos no es otro que el urbanismo, entendiendo por éste a tal efecto el sector de la ordenación del territorio que viene a cumplir las funciones de creación, mantenimiento y mejora de los núcleos de población; la ordenación y gestión jurídica de las actividades de planeamiento territorial, régimen del suelo, ejecución de construcciones y edificaciones, etc. y, en tercer lugar, la finalidad específica de hacer posible la vida en común de los hombres en una sociedad urbana. Y es que, en definitiva, este autor entiende que el bien jurídico-penal del urbanismo equivale a calidad de vida en relación con el hábitat territorial.

¹⁴⁹² *Op. cit.* (1999, pág. 1057).

¹⁴⁹³ BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995.

¹⁴⁹⁴ BLANCO LOZANO, Carlos (2003).

Esta consideración del bien jurídico protegido ha sido admitida expresamente por algunas resoluciones judiciales del orden penal, como es el caso de la SAP de Granada de 15 de marzo de 2016 (Sec. 1ª, rec. 36/2013. Ponente GINEL PRETEL, EDJ 2016/177485), afirmando expresamente que entre los objetivos de la normativa urbanística se encuentra la calidad de vida de los ciudadanos y de las ciudades, debiendo apostar por el desarrollo sostenible.

Por su parte, LÓPEZ LAGO¹⁴⁹⁵ afirma en distinto sentido que en el actual CP no se recoge un concepto unitario de delito urbanístico sino que, en realidad, la regulación de los distintos tipos descritos dentro del capítulo destinado a estos delitos forma un conjunto normativo complejo, que trata de castigar a quienes construyan o edifiquen en determinados suelos y sin determinadas autorizaciones, agravándose las penas en los casos en que se realicen en determinadas localizaciones más protegidas o, en otro caso, cuando los infractores tengan un determinado carácter por razón del trabajo, cargo o función que realicen.

En parecidos términos SOUTO GARCÍA¹⁴⁹⁶ sostiene que solo cabe entender que el bien jurídico protegido de estos delitos es el uso racional del suelo y no, al contrario, aspectos genéricos como el urbanismo o la ordenación territorial. De este modo, las referencias a la calidad de vida o al hábitat han de ser entendidas como parte del bien mediato protegido, pero nunca como bien jurídicamente tutelado. Las consecuencias de esta afirmación son evidentes, ya que la lesión o puesta en peligro ha de ir dirigida siempre al bien protegido, en primer lugar, y nunca al bien mediato. Así configurado el bien jurídico protegido, ha de identificarse al sujeto pasivo del delito como la comunidad o la sociedad en general, aunque como advierte la propia autora, a esta misma conclusión llegan los partidarios del resto de posturas existentes sobre el bien jurídico protegido en estos delitos.

¹⁴⁹⁵ LÓPEZ LAGO, Olga (2008).

¹⁴⁹⁶ SOUTO GARCÍA, Eva María (2011, pág. 99).

No obstante, recientemente el Tribunal Supremo mediante la Sentencia de 20 de julio de 2017 (Sala 2ª, rec. 2395/2016. Ponente SÁNCHEZ MELGAR, EDJ 2017/149967), ha determinado expresamente sobre esta cuestión (FD 3º):

“...así como en el delito ecológico (art. 325) no se tutela la normativa ambiental, sino el medio ambiente, en el delito "urbanístico" no se tutela la normativa urbanística -como valor formal o meramente instrumental- sino el valor material en la ordenación del territorio, en su sentido constitucional de "utilización racional del medio orientada a los intereses generales" (arts. 45 y 47 CE), es decir de utilización racional como recurso natural limitado y la adecuación de su uso al interés general. Se trata, en consecuencia, de un bien jurídico comunitario de los denominados "intereses difusos", pues no tiene un titular concreto, sino que su lesión perjudica -en mayor o menor medida- a toda una colectividad. Su protección -entiende la doctrina más autorizada- se inscribe en el fenómeno general de incorporación a la protección penal de intereses supraindividuales o colectivos y que obedece a la exigencia de la intervención de los poderes públicos para tutelar estos intereses sociales, en congruencia con los principios rectores del Estado Social democrático de derecho que consagra nuestra Constitución”.

2. La descripción del tipo penal.

Pero aparte de estas consideraciones doctrinales, cabe destacar que dentro del citado Capítulo I del Título XVI del CP se encuentra la descripción del tipo específico destinado a sancionar penalmente las actuaciones irregulares cometidas sobre suelos protegidos, que en concreto se contiene en el artículo 319.1, y que opera frente a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección. Por su parte, el artículo 319.2 sanciona penalmente a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable, entendiendo por tal el rural no sometido a un régimen singular de protección.

Analizados los dos supuestos tipificados en el artículo 319 se aprecia que la protección específica del suelo determina una consecuencia penal cualificada, que se produce por la mera declaración del suelo en esta condición singular. Esta consecuencia asociada a la protección del suelo es el agravamiento evidente que se deriva de la propia consideración del terreno en el que se producen las actuaciones urbanísticas definidas como ilícitas penalmente, que se configura como un tipo cualificado sobre el descrito en el punto segundo del mismo artículo, delimitado para las actuaciones irregulares ejecutadas en suelos no urbanizables comunes.

Esta diferenciación de los tipos delictivos contenidos en el artículo 319 ha sido criticada por autores como BAÑO LEÓN¹⁴⁹⁷, al exponer que, a su juicio, partiendo de una relación proporcionada entre la barrera de protección administrativa y penal, el delito debería quedar reducido a los casos de obras sin autorización en terrenos de especial protección cuando causen un daño permanente o difícilmente reparable a los valores ambientales o histórico-artísticos protegidos. De este modo, la respuesta penal sólo debería abarcar aquellos suelos protegidos en aplicación de leyes ambientales o urbanísticas, prescindiendo de los que se protege por una apreciación discrecional del plan urbanístico, es decir, terrenos de especial valor paisajístico, artístico o cultural, en línea con la doctrina penalista que exige una antijuridicidad material para que concurra el supuesto típico del delito.

En cuanto al tipo del punto segundo del artículo 319 CP, según el criterio de este autor debería desaparecer, puesto que si el suelo no urbanizable cuenta con valores de protección toda actuación irregular en los mismos quedaría incluida dentro del tipo del artículo 319.1, ya que se trataría de lugares que tienen reconocido un valor que el Plan ha querido preservar¹⁴⁹⁸. Sin embargo,

¹⁴⁹⁷ BAÑO LEÓN, José María (2015).

¹⁴⁹⁸ Para reforzar sus conclusiones, el citado autor se apoya en la interpretación de la Fiscalía General de Estado contenida en la Consulta 1/2003, de 25 de julio sobre la nueva configuración típica del artículo 319 del CP a partir del Decreto-Ley 4/2000, en la que vino a concluir que dicho Decreto-Ley "...ha contribuido a desformalizar la conducta típica, asociando la protección penal de suelo a la concurrencia de algún valor singular digno de protección que, siendo distinto de los enunciados en el art. 319.1 CP, justifique con arreglo al planeamiento su

la actual redacción del punto segundo del artículo 319, que deriva de la modificación operada a través de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, mantiene el tipo básico de los delitos sobre ordenación del territorio y urbanismo sancionando penalmente las actuaciones irregulares realizadas en suelo no urbanizable, sin incluir distinciones que hagan referencia a los motivos por los que el planeamiento otorga esta consideración al terreno.

La acertada interpretación de este autor se desprende de los fundamentos incluidos en muchas decisiones judiciales, como de hecho puede apreciarse en la SAP de Valladolid de 9 de junio de 2014 (Sec. 2ª, rec. 259/2013. Ponente CAMARENA GRAU, EDJ 2014/119971), que afirma de forma expresa:

"...Incluso, la edificación sin licencia realizada en suelo no urbanizable cuando no afecta a espacios protegidos o de especial relevancia, como los precisados en el apartado primero del artículo 319 CP, no pasa necesariamente por la sanción penal. Lo que se castiga, porque lesiona el bien jurídico, son las acciones constructivas en un suelo no urbanizable que en atención al cómo se construye, al qué se construye, al dónde se construye o por quién se construye infringen de forma nuclear los fundamentos no de la disciplina urbanística sino de la ordenación urbanística que garantiza el uso racional, controlado, sometido a un proceso de transparencia en la autorización y en el control de la ejecución, garantizando la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas en el acceso y uso del suelo. Grado de lesión que impide que atendidas las normas vigentes al momento de ejecución del proceso edificativo éste no pueda ser autorizado (por no autorizable). Esto es, se castigan aquellas actuaciones que infringen las condiciones de ordenación urbanística hasta un punto en que la propia norma administrativa, aun partiendo de los estándares de interpretación más flexibles y favorables, no permite sanar o reducir a límites tolerables el grado de antijuricidad, de confrontación con los valores e intereses colectivos que protege".

En base a esta argumentación, puede concluirse que la delimitación de los tipos de estos delitos debería ser reconsiderada, de tal modo que se definan de forma concreta los supuestos en los que debe actuar el orden penal frente al resto, que por su bajo grado de antijuricidad deberían ser tratados mediante actuaciones de naturaleza administrativa. En este sentido, aunque referido en términos generales a todos los tipos delictivos calificados como ambientales,

exclusión del proceso de urbanización". Dicho de otra manera, dónde el Código dice "suelo no urbanizable" hay que entender, suelo no urbanizable protegido.

LOZANO LIAÑO¹⁴⁹⁹ afirma que esta situación sugiere que el legislador proceda a deslindar de forma efectiva el ámbito del derecho administrativo sancionador de las conductas que deben ser subsumidas en los distintos tipos delictivos, con lo que se mejoraría sustancialmente la seguridad jurídica, y tanto los ciudadanos en general como los órganos judiciales no estarían condicionados por la aplicación de dos principios que en estos casos presentarían perfiles contradictorios, como son el de intervención mínima del Derecho Penal y el de legalidad, conforme a la redacción vigente del CP.

Pero independientemente de estas cuestiones de discusión doctrinal sobre la tipificación de los delitos relativos al tratamiento, gestión del suelo y su régimen de protección, lo cierto es que el aumento progresivo de la trascendencia social que ha caracterizado esta materia en los últimos años ha supuesto un paralelo incremento de su repercusión a efectos penales, con el correspondiente aumento de las actuaciones del Ministerio Fiscal ante las denuncias por realización de actos contrarios a la ordenación del territorio y, por consiguiente, la obtención de sentencias condenatorias frente a sus responsables.

No obstante, como destaca la Memoria de la Fiscalía General del Estado sobre Medio Ambiente y Urbanismo correspondiente al ejercicio 2017, en la actualidad existe un satisfactorio procedimiento de control de estas actuaciones irregulares sobre el suelo rural, que permite identificar los casos puntuales en los que se producen repuntes de estos actos ilícitos, a lo que hay que añadir el efecto desincentivador que se viene apreciando tras la imposición de sanciones penales a los responsables de tales actuaciones¹⁵⁰⁰. Como afirma la propia Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo, las actuaciones penales frente a estos actos irregulares tipificados han supuesto un evidente avance en la defensa de la legalidad territorial y urbanística española y, en general, de los distintos bienes jurídicos protegidos por el que se disponen los distintos tipos delictivos relativos a la ordenación del territorio y al medio ambiente.

¹⁴⁹⁹ LOZANO LIAÑO, Joaquín (2017, pág. 34).

¹⁵⁰⁰ http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/10/2017_MEMORIA-FISCALIA-MEDIO-AMBIENTE.pdf (último acceso, 25 de enero de 2019).

B. El reconocimiento de la protección del suelo como elemento configurador del tipo agravado del artículo 319.1 del CP.

Como se ha hecho referencia anteriormente, el tipo agravado que se contiene en el artículo 319.1 del CP se configura a través de la diferenciación de los lugares en los que se cometen las actuaciones urbanísticas irregulares, agravando la reacción punitiva en los casos de suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o que por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección. Por lo tanto, como también se ha apuntado, la declaración de especial protección de un determinado ámbito territorial va a conllevar, además del resto de consecuencias legales directamente aplicables, el efecto añadido del agravamiento de la situación penal del infractor por el solo hecho de cometer la actuación irregular en su ámbito territorial.

La expresión con la que el artículo 319.1 delimita el tipo agravado de este delito contra la ordenación territorial y el urbanismo, ciertamente formulada en términos bastante ambiguos, pretende abarcar todos los posibles supuestos existentes en la normativa por los que un suelo debe ser declarado de especial protección, aunque se discute por la doctrina el alcance exacto que a efectos penales tiene su redacción. En este sentido MARTÍNEZ MARTÍNEZ¹⁵⁰¹ plantea algunas cuestiones derivadas de esta discutible definición legal del tipo agravado, aludiendo en primer lugar a la posible comisión del delito en suelos con valores susceptibles de protección pero que no han obtenido la declaración expresa de suelos protegidos a nivel territorial o urbanístico (o no la ostentan en la misma forma); y, por otro lado, a la relativa a la aplicación del precepto en supuestos en los que existiendo dicha declaración, el suelo de forma objetiva ha perdido los valores o elementos que determinaron su calificación como suelos de especial protección.

¹⁵⁰¹ *Op. cit.* (2010, págs. 282 y ss.).

Sobre la primera cuestión y dada la amplitud de la expresión legal, la citada autora se decanta por la posibilidad de que se sancionen penalmente bajo este tipo agravado las actuaciones en suelos protegidos por meros actos administrativos, pero no sin añadir una crítica expresa a que se otorgue la misma protección penal a ámbitos que no ostentan la misma consideración administrativa. A juicio de QUERALT JIMÉNEZ¹⁵⁰² no parece procedente que se dispense la misma protección penal a lo que extrapenalmente no la tiene, pues no es igual la protección legal que la reglamentaria o, dicho de otro modo, no debería conllevar la misma reacción penal una actuación irregular en un espacio natural declarado por normativa de rango legal que la de un ámbito territorial protegido exclusivamente por instrumentos de planeamiento.

En cualquier caso, en atención a los principios constitucionales que presiden el orden jurídico-penal, es evidente que se requiere que la declaración de protección del suelo fuera aplicable en el momento en el que se cometieron las actuaciones irregulares sobre el territorio, como afirma entre otras la SAP de Madrid de 14 de julio de 2014 (Sec. 23ª, rec. 66/2012. Ponente GUTIÉRREZ GÓMEZ, EDJ 2014/163485), en la que se viene a concluir que no obstante la situación vigente, para la calificación de la actuación de los responsables deberá atenderse a la legislación aplicable y vinculante en el momento de cometer los hechos objeto del procedimiento, no pudiendo extender los efectos de la especial protección del suelo a actuaciones realizadas cuando el suelo no ostentaba esta condición.

No obstante lo anterior, la declaración formal de suelo protegido de un territorio no siempre es requerida para que el suelo ostente esta condición a efectos penales, puesto que en determinadas ocasiones se ha atribuido esta condición por la existencia de normas previas por las que se determinara la existencia de los ámbitos protegidos, aunque no hubieran sido formalmente delimitados, como sucede en el caso analizado por la SAP de Cáceres de 29 de marzo de 2011 (Sec. 2ª, rec. 183/2011. Ponente PÉREZ APARICIO, EDJ 2011/69602).

¹⁵⁰² Vid. *apud* MARTÍNEZ MARTÍNEZ María (2010, págs. 282 y ss.).

Sobre la otra cuestión apuntada, como es la posibilidad de que los valores objeto de protección (por cualquier motivo externo a la conducta del causante de la irregularidad urbanística o territorial), no se encuentren presentes en los suelos sobre los que se ha producido el hecho perseguido por los poderes públicos, aunque cuenten con la declaración expresa de superficie protegida; o, en otro caso, que la entidad de la propia actuación no ha tenido consecuencias apreciables sobre el entorno, la mayoría de las resoluciones judiciales han venido a moldear la reacción punitiva del proceso penal. Como ejemplo podemos citar la SAP de Pontevedra de 23 de enero de 2007 (Sec. 4ª, rec. 47/2006. Ponente MONTERO GAMARRA, EDJ 2007/9563), que de forma muy gráfica expresa en su FD 6º que conforme determina la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de febrero de 2004, en la interpretación de los delitos se debe atender a los principios generales limitadores del *ius puniendi* que excluyen ilícitos penales meramente formales que penalicen el cumplimiento de un mandato administrativo, debiéndose proteger el bien jurídico frente a conductas que revelen una especial potencialidad lesiva del mismo, incluyendo sólo las conductas más graves e intolerables, pues de lo contrario la sanción penal sería innecesaria y desproporcionada¹⁵⁰³.

Con la misma interpretación la SAP de Jaén de 1 de febrero de 2013 (Sec. 2ª, rec. 121/2012. Ponente GARCÍA PÉREZ, EDJ 2013/133227) establece en su FD 2º que la sola construcción sin autorización administrativa podría

¹⁵⁰³ La propia sentencia añade: “Siendo la Sentencia de la Audiencia Provincial de Córdoba de 3 de noviembre de 2004 un ejemplo evidente de la “tesis material”, ya que la misma considera que el bien jurídico, a raíz del art. 45.3 de la Constitución, no es tanto la normativa urbanística evitando su infracción (tesis formal) como el valor material de la ordenación territorial en su sentido constitucional de utilización racional del suelo orientado a los intereses generales, y la filosofía que emana de las normas constitucionales es la de castigar las conductas objetivamente más graves que originen consecuencias trascendentes para la ordenación el territorio. No sancionándose por tanto estos atentados urbanísticos cuando no se aprecie afectación del bien jurídico tutelado. Conclusión que viene a refrendar la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2006 (Rec. 2067/04) en su Fundamento Jurídico 22º, in fine, al señalar que “aún cuando generalmente coincidirá la infracción de la legalidad urbanística con la lesión del bien jurídico -dado que en un Estado de Derecho las normas deben reflejar precisamente el interés general, concretándolo en una determinada materia-, en la interpretación del tipo no debe olvidarse el análisis de la conducta desde la perspectiva de la antijuridicidad material, aplicando en su caso los criterios de “insignificancia” o “de intervención mínima” cuando no se aprecie afectación del bien jurídico tutelado, así como el principio de proporcionalidad, por cuanto un tipo penal no puede ser un mero reforzamiento de la autoridad administrativa, sin contenido material de antijuridicidad...”.

considerarse formalmente típica al contravenir las normas relativas a la ordenación del territorio, pero no por ello reuniría el elemento de la antijuricidad material, que sólo se colma con la constatación irrefutable de la efectiva conculcación de los especiales valores declarados o protegidos, siendo así que habrá que tener en cuenta el principio de intervención mínima que debe presidir siempre el Derecho Penal. Adoptar una interpretación contraria, a juicio de la Sala, supondría que toda obra en ejecución o ejecutada susceptible de posterior legalización pudiera calificarse como delictiva, llegando al absurdo de pensar que se puede configurar una conducta penal por la mera falta del requisito administrativo de la obtención de la licencia.

De esta línea interpretativa puede concluirse que se precisa una actuación que presente una verdadera afección a los valores objeto de protección del territorio para que sea sancionable penalmente, de tal modo que las irregularidades que no presenten estas características deberán ser atacadas mediante el procedimiento de disciplina urbanística regulado por la normativa administrativa, al ser consideradas como infracciones que no revisten entidad suficiente como para alcanzar la categoría de delito urbanístico o de ordenación del territorio.

Finalmente, cabe señalar que la configuración del tipo agravado de delito urbanístico que se contiene en el artículo 319.1 del CP con respecto a los suelos protegidos, presenta una reducción en la enumeración de los valores presentes en el territorio en relación con la contenida en la formulación del artículo 13.1 del TRLS2015 y, en general, a las definiciones contenidas en las diferentes normativas urbanísticas. En atención a esta consideración se estima que el tipo agravado debe ceñirse expresamente a los valores incluidos en su formulación, en aplicación de los principios de tipicidad y seguridad jurídica que presiden la aplicación del ordenamiento penal español.

A esta conclusión llegó la citada SAP de Pontevedra de 23 de enero de 2007, al disponer en su FD 9º que no puede afirmarse que todo suelo no urbanizable especialmente protegido resulte tutelado en el precepto penal. En este sentido,

la Sala sostiene que del examen comparativo entre ambos preceptos se aprecia que entre los valores especialmente tutelados en el precepto penal no aparecen enumerados ni el valor arqueológico, ni el valor científico, ni las limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. Por tanto, la Sala concluye que los suelos que resulten especialmente protegidos por ostentar alguno de tales valores (o cualquier otro no enumerado en el art. 319.1 CP), o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público, quedarán a pesar de ello, excluidos de tutela penal cualificada.

Esta afirmación deriva inevitablemente de la necesidad de aplicar el procedimiento penal de forma restrictiva, consideración que, en estos casos, se manifiesta en la no extensión del tipo agravado de delito urbanístico ante la comisión de actuaciones irregulares que de forma expresa no se contengan en su descripción legal. Ello, no obstante, no significa que la actuación ilegítima no pudiera ser encuadrada, en su caso, en alguna de las descripciones de otros tipos penales, como podría ser el caso de los delitos contra el patrimonio histórico.

C. Elementos caracterizadores de las actuaciones delictivas en suelos protegidos.

Descrita la configuración de los tipos básico y cualificado de los delitos relativos a actuaciones sobre el suelo rural, es preciso realizar una breve aproximación a los elementos que configuran las conductas tipificadas (en lo que atañe directamente a su incidencia sobre el territorio¹⁵⁰⁴), que podemos sintetizar en los conceptos a efectos penales de las expresiones “obras de urbanización, construcción o edificación”, o en otras palabras, las actuaciones urbanísticas que pueden ser objeto de sanción penal; la consideración de las actuaciones

¹⁵⁰⁴ No se hace referencia a otros elementos de estas conductas delictivas al no estar directamente relacionados con el suelo en el que se realizan las actuaciones tipificadas, como son los relativos a las personas responsables de las mismas, y ello debido a que su consideración excede del ámbito del presente trabajo.

consideradas como “no autorizables” y, en tercer lugar, el alcance de la expresión “suelo no urbanizable”.

En todos los casos, la falta de concreción de la descripción que realizan los tipos contenidos en el artículo 319 del CP ha exigido la interpretación de su concepto de forma progresiva por la doctrina y jurisprudencia, lo que ha venido conformando una delimitación del alcance de estas expresiones a efectos penales mediante la progresiva determinación de sus contornos, que en ocasiones presenta perfiles diferentes de los que se reconocen a efectos administrativos.

1. Las actuaciones urbanísticas irregulares sancionables penalmente.

Por lo que respecta al primero de los conceptos destacados, la actual redacción del artículo 319 unifica la relación de actividades materiales que pueden provocar la comisión del ilícito penal en cualquiera de sus formas, englobando en ellas a las obras de urbanización, construcción o edificación. Como afirma MARTÍNEZ MARTÍNEZ¹⁵⁰⁵ se han incorporado expresamente todos los actos que la jurisprudencia ha venido incluyendo dentro del tipo de los delitos sobre el territorio, entendiendo por construcción toda modificación sustancial de la configuración original de la zona geográfica afectada, realizada con vocación de permanencia. A estos efectos, la STS de 29 de noviembre de 2006 (Sala 2ª, rec. 796/2006. Ponente RAMOS GANCEDO, EDJ 2006/319100), en su FD 5º entiende incluida dentro del concepto construcción la apertura de una red de caminos en suelo forestal donde antes no existía, con el objeto de posibilitar el tránsito de vehículos por tramos de alta pendiente para transformar radicalmente un área forestal y reconvertirla en explotación agrícola.

Para SOUTO GARCÍA¹⁵⁰⁶ por “construcción” debe entenderse todo acto que implique una transformación material de los terrenos o espacios sobre los que

¹⁵⁰⁵ *Op. cit.* (2010, págs. 286 y ss.).

¹⁵⁰⁶ *Op. cit.* (2011, pág. 104).

se realiza (edificios, puentes, presas, etc.). Al contrario, quedan fuera de este concepto de construcción los supuestos de labores menores, arreglos o reparaciones leves y movimientos de tierra sin una finalidad constructiva. Para esta autora no puede decirse que en estos casos nos encontremos en presencia de una construcción, al menos a efectos penales.

En el caso de la “edificación”, como indica BLANCO LOZANO¹⁵⁰⁷ no existe un concepto legal expreso de lo que debe entenderse en tal sentido dentro del ámbito punitivo, por lo que para este autor nos encontramos nuevamente ante un concepto jurídico indeterminado cuya interpretación e integración obliga a seguir una serie de pautas metodológicas que vayan acercando progresivamente a su contenido, de cara a la plena configuración de la norma penal. Desde un punto de vista jurisprudencial, el citado autor hace referencia a la SAP de Cádiz de 22 de diciembre de 1998, que sostiene la tesis por la que el término edificación ha de ser interpretado como la realización de una estructura y las operaciones necesarias para que sirva al fin que le es propio. Por su parte, la SAP de Alicante de 19 de noviembre de 1999 asimila este concepto a la instalación destinada a habitación o reunión de personas, como textualmente recoge el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

En definitiva, se trata de un concepto jurídico absolutamente indeterminado, por cuanto ni siquiera la copiosa legislación administrativa urbanística vigente viene a definir expresamente lo que debe entenderse con carácter general por edificación. Consecuentemente con esta realidad, la interpretación gramatical del término, que ha de servir de base a todo el proceso integrador y de colmatación de la norma penal, nos indica que la edificación es una modalidad particular de construcción, teniendo por tanto un contenido conceptual mucho más limitado que ésta.

Finalmente, por “obras de urbanización” debemos entender toda actuación que pretenda alterar la configuración material del territorio, transformando su estado rural en otro distinto, que presente funciones diferentes a las tradicionales de la

¹⁵⁰⁷ *Op. cit.* (2003).

composición natural del suelo y una apariencia en mayor o menor grado a los suelos urbanizados. Sobre este extremo la SAP de Cáceres de 30 de diciembre de 2016 (Sec. 2ª, rec. 1051/2016. Ponente PÉREZ APARICIO, EDJ 2016/279220) considera que la instalación de una línea eléctrica para el suministro de futuras construcciones constituye una obra de urbanización a los efectos del artículo 319 del CP, debido a que la verdadera finalidad de la línea eléctrica construida no era la de servir en exclusiva a la construcción existente originariamente en la parcela, sino la de posibilitar la electrificación de una urbanización de hecho.

La delimitación de los términos expuestos, como se ha apuntado, se va conformando con arreglo a las sucesivas interpretaciones que van otorgando contenido a estos conceptos, apuntando BLANCO LOZANO¹⁵⁰⁸ que la jurisprudencia de las Audiencias Provinciales en la práctica es absolutamente coincidente en interpretar todos los términos empleados en el artículo 319 del CP de forma restrictiva, como puede apreciarse en la SAP de Palencia de 13 de octubre de 1998 (rec. 81/1998. Ponente MUÑIZ DELGADO, EDJ 1998/30252) o en la SAP de Valladolid de 1 de diciembre de 1998, entre muchas otras.

A todo lo expuesto cabe hacer una referencia expresa al caso de las parcelaciones urbanísticas irregulares, actuaciones ilegítimas que en suelo no urbanizable se encuentran muy perseguidas administrativamente, pero cuya inclusión en el tipo de los dos primeros párrafos del artículo 319 del CP es más que discutible. De hecho, a todas luces parece evidente que no cabe su inclusión en este artículo, debido a la aplicación del citado principio de tipicidad, que elimina toda posibilidad de aplicación extensiva o analógica de los tipos penales formulados legalmente, a lo que cabe añadir la referencia expresa que sí se contiene en el artículo 320 del CP¹⁵⁰⁹, por lo que no cabe más posibilidad que concluir que el legislador no ha entendido procedente introducir este supuesto dentro de los tipos penales del artículo 319.

¹⁵⁰⁸ *Op. cit.* (2003).

¹⁵⁰⁹ Relativo a los delitos cometidos por las autoridades o funcionarios por actos realizados en ejercicio de sus funciones en el ámbito de la ordenación del territorio y urbanismo.

Por lo tanto, debemos extraer la conclusión de que los actos de parcelación irregular en suelo no urbanizable no conllevarán consecuencias penales hasta que, cuanto menos, se reflejen en actuaciones materiales de urbanización, construcción o edificación, momento en el que expresamente podrán incurrir en el ámbito de los tipos penales descritos por el vigente Código Penal¹⁵¹⁰.

2. Los actos sobre el territorio no autorizables a efectos penales.

En segundo lugar, la referencia a que las actuaciones realizadas sobre el territorio sean “no autorizables”¹⁵¹¹ debe interpretarse en el sentido de que las actuaciones sujetas a sanción penal son aquellas que, ejecutadas sin la preceptiva autorización administrativa previa, no pueden ser objeto de posterior autorización, por lo que su situación legal ha de considerarse de forma permanente como irregular y clandestina. Al contrario, se puede afirmar que toda construcción en suelo no urbanizable (tanto protegido como común) que pudiera obtener a posteriori su validación urbanística no sería objeto de sanción penal, debiendo en su caso ser objeto de actuación disciplinaria administrativa.

Sin embargo, en la práctica la cuestión dista mucho de ser sencilla y pacífica, debido a que es discutible el alcance de la posibilidad de autorización que evita la reacción del ordenamiento jurídico penal frente a una actuación irregular en suelo rústico. Desde un punto de vista estrictamente administrativo, parece claro que la condición de autorizable de una construcción ejecutada sin licencia solo puede atribuirse si cumple con las condiciones exigidas por el planeamiento vigente o, lo que es lo mismo, cuando su única tacha de

¹⁵¹⁰ Incluso, MARTÍNEZ MARTÍNEZ apunta que durante la tramitación parlamentaria de la modificación del CP se planteó la introducción expresa de este elemento dentro de los tipos del 319, pero se desestimó, lo que afirma aún más esta interpretación (*op. cit.*, pág. 271).

¹⁵¹¹ En la redacción original del artículo 319.1 se recogía la expresión “no autorizadas”, que fue posteriormente sustituida por la actual, con lo que se equiparó al punto segundo que recogía la expresión “no autorizable”. Con ello, se restringe el ámbito de aplicación del tipo delictivo, al no extenderse a los supuestos de actuaciones que pudieran obtener posteriormente la autorización que inicialmente no hubieran obtenido.

legalidad deriva de la no obtención de la previa autorización administrativa. En el resto de los casos, todo proceso de validación requerirá bien una corrección material de la construcción (o una prestación por equivalencia de la misma), una autorización administrativa sometida a la concurrencia de criterios adicionales (como son las actuaciones de interés público o las viviendas en suelo rural en Andalucía) o, incluso, una adaptación del planeamiento aplicable. En todos estos casos las condiciones de autorización no se ostentan por la construcción en su situación actual, por lo que no puede hablarse técnicamente de construcciones “autorizables”.

No obstante, a efectos penales la consideración del término presenta perfiles mucho más difusos y controvertidos, dado que el criterio de aplicación restrictiva de los tipos penales conlleva la expansión de forma muy apreciable del concepto de construcción autorizable. En todo caso, es evidente que los supuestos en los que la construcción ejecutada solo pueda considerarse irregular por la ausencia de la obtención de la licencia administrativa previa quedarán excluidos de toda actuación penal y su sanción deberá ser impuesta tras el correspondiente proceso sancionador administrativo. Al contrario, en el resto de los casos, en los que se requieran actuaciones adicionales, tanto materiales como procedimentales, para poder legalizar la situación de la construcción ejecutada sin licencia, la coyuntura se torna bastante más complicada a la hora de determinar un criterio generalmente aceptado, existiendo posicionamientos doctrinales y judiciales bastante discordantes.

Para DÍAZ MANZANERA¹⁵¹² se debe entender el concepto de "no autorizable" a efectos penales y, por tanto, el tipo del artículo 319 del CP solo aplicable a aquellas infracciones urbanísticas que adolezcan de irregularidades tan graves, escandalosas o grotescas, en las que ni siquiera quepa la posibilidad de una posterior subsanación, legalización, autorización o convalidación, o en todo caso, cuando dicha regularización deba calificarse como remota, futura o incierta.

¹⁵¹² DÍAZ MANZANERA, José Luis (2008).

Sobre esta cuestión, la SAP de Málaga de 30 de noviembre de 2012 (Sec. 1ª, rec. 331/2012. Ponente LINARES ARANDA, EDJ 2012/368069), estima que no puede reputarse de una construcción ejecutada sin licencia la condición de no autorizable por el solo hecho de no haber obtenido las autorizaciones precisas con carácter previo para su ejecución, debido a que de forma objetiva la misma parece cumplir con los requisitos que provocarían la estimación favorable de su solicitud tanto en la fase de autorización autonómica como en la posterior de concesión municipal de licencia. En tal sentido, la Sala afirma que aventurar que no será aprobado el proyecto de regularización y/o legalización supone un mero pronóstico, frente al que no se puede descartar que la obra ejecutada sea susceptible de legalización, como exige el tipo penal para ser apreciado. En parecidos términos se expresa la ya citada SAP de Palencia de 3 de octubre de 1998, al estimar que la regulación de los tipos del artículo 319 del CP no está exenta de dificultades de interpretación, y ello porque si por autorizable debe entenderse lo que en principio no está autorizado o permitido pero posteriormente, y por determinadas circunstancias, se autoriza o permite, se debe concluir que por no autorizable se ha de entender lo que no sólo no está permitido, sino que en el futuro tampoco podrá ser permitido.

A esta interpretación, la SAP de Castellón de 14 de enero de 2016 (Sec. 2ª, rec. 649/2015. Ponente BADENES PUENTES, EDJ 2016/91189) añade que la posible autorización de la construcción en suelo no urbanizable ha de inferirse tras el análisis de todos los medios de regularización posible, incluso si su culminación requiere el cumplimiento de exhaustivo de gran cantidad de condicionantes. En tal sentido la Sala concluye que, si una actuación finalmente se puede autorizar, en pura lógica no cabe hablar de delito contra la ordenación del territorio, aunque frente a ella se hubiera iniciado expediente sancionador o de protección de la legalidad urbanística, e incluso se haya procedido a la paralización de las obras, puesto que dichas actuaciones, son las lógicas que debe iniciar el Ayuntamiento correspondiente ante cualquier tipo de infracción urbanística.

Incluso se ha llegado a admitir que la condición autorizable de una construcción en suelo no urbanizable se produzca de forma sobrevenida, lo que supone que no ostentando esta condición la construcción denunciada en el momento de su ejecución, en un momento posterior se alteran las condiciones inicialmente consideradas, de tal modo que cambia su condición, al menos en lo que respecta a los efectos penales. Tal posibilidad es apuntada por la SAP de Alicante de 28 de febrero de 2012 (Sec. 10ª, rec. 135/2011. Ponente GÓMEZ-ANGULO RODRÍGUEZ, EDJ 2012/324781), siempre que consten actos concluyentes y objetivos, como sería el efectivo inicio de tramitación de un nuevo plan que prevea la posibilidad de autorización de la actuación irregular de forma clara y expresa. No obstante, la propia Sala aclara que no toda expectativa puede motivar el cambio de consideración de la construcción inicialmente no autorizable, porque ello llevaría al absurdo de considerar inaplicable el artículo 319 del CP en sus propios términos.

Sobre esta concreta cuestión MARGARIT CABALLÉ¹⁵¹³ afirma que no es tan sencilla su admisión en los supuestos de actuaciones irregulares sobre suelos protegidos y ello debido a que la propia concurrencia de los valores susceptibles de protección, y por los que se fundamenta la declaración singular del territorio, supone en la práctica una limitación muy importante sobre la discrecionalidad en la actuación administrativa, hasta el punto que el defecto de motivación en una decisión sobre esta materia puede provocar fácilmente un supuesto de desviación de poder. No obstante, apunta MARTÍNEZ MARTÍNEZ¹⁵¹⁴, tampoco es razonable afirmar que es completamente imposible autorizar a posteriori una actividad o uso en suelo protegido, sobre todo cuando se pueda acreditar que se han autorizado construcciones de la misma naturaleza en lugares con similares condiciones ambientales o valores sujetos a especial protección.

En sentido contrario a las interpretaciones anteriores, se ha postulado acerca de la no posibilidad de atribución de la condición de autorizables a

¹⁵¹³ MARGARIT CABALLÉ, Jaime (2010, págs. 99 y ss.).

¹⁵¹⁴ *Op. cit.* (2010, pág. 291).

construcciones y edificaciones sobre las que no se tienen datos objetivos que presupongan una posible legalización posterior, como concluye la SAP de Almería de 14 de octubre de 2016 (Sec. 2ª, rec. 523/2016. Ponente CONTRERAS APARICIO, EDJ 2016/268820), al sostener en su FD 3º que la denegación de la autorización administrativa previa a la preceptiva licencia de obras atribuye a la construcción la condición de no autorizable.

Conforme a esta consideración judicial, la SAP de Murcia de 9 de mayo de 2017 (Sec. 2ª, rec. 45/2017. Ponente SÁNCHEZ LÓPEZ, EDJ 2017/107921) en su FD 2º afirma la imposibilidad de admitir la posible autorización de construcciones en suelos no urbanizables, sobre todo cuando su régimen de protección impide de todo punto la instalación de construcciones como la denunciada, debiendo alcanzar esta conclusión conforme a las condiciones urbanísticas vigentes en el momento de su ejecución, calificando como irrelevantes las modificaciones posteriores.

De conformidad de este razonamiento, la Sala no entiende posible aplicar el planeamiento posterior a la fecha de comisión de la infracción, al no suponer un caso de aplicación de norma penal posterior más ventajosa para su responsable. En este caso, además, la propia Sala tampoco admite la existencia de error en el infractor, ni en lo que respecta al convencimiento de la futura legalización de la construcción, ni tampoco el invocado por la existencia de otras construcciones ilegales en la zona o de una supuesta pasividad administrativa ante ellas, pues como al efecto ha determinado el Tribunal Constitucional¹⁵¹⁵ *“...el derecho a la igualdad en la ilegalidad carece de cobertura constitucional”*.

Para finalizar esta reflexión sobre el carácter autorizable de las construcciones irregulares ejecutadas en suelo no urbanizable, debemos hacer una breve referencia a la posible incidencia que pudieran presentar las regularizaciones producidas por el mero trascurso del tiempo, que a efectos administrativos conllevan la imposibilidad de que la Administración pueda adoptar las medidas

¹⁵¹⁵ STC de 19 de mayo de 2003.

de restauración de la legalidad urbanística infringida, al haber transcurrido el plazo de tiempo habilitado legalmente al efecto. En principio, este supuesto puede operar únicamente en los suelos no especialmente protegidos, debido a que en la generalidad de normas urbanísticas españolas establecen de forma expresa la no incidencia en estos casos del transcurso del tiempo a efectos de limitar la actuación restauradora de la legalidad infringida¹⁵¹⁶.

La cuestión planteada radica en determinar si la regularización (que no legalización) de la construcción gestada de forma irregular, pudiera encajar dentro del concepto “autorizable” a efectos penales, tal y como se formula en el artículo 319 del CP. Si analizamos su consideración a efectos administrativos, la cuestión parece totalmente clarificada, al estimarse con carácter general que el mero transcurso del tiempo (junto con el cumplimiento del resto de requisitos exigidos por la normativa aplicable) únicamente produce los efectos aludidos sobre la consolidación material de la construcción, sin que se aplique por extensión analógica a las consecuencias derivadas del procedimiento sancionador que, en su caso, se hubiera incoado frente a los responsables de la construcción irregular, cuya evolución debe encauzarse por sus propios trámites administrativos.

En tal sentido, podemos citar como ejemplo lo dispuesto en el artículo 8.7 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, por el que el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación lo será sin perjuicio de aquellas responsabilidades que pudiera haber incurrido su titular o de la instrucción de aquellos otros procedimientos a que hubiera dado lugar. De esta redacción se desprende que la voluntad de la norma andaluza es delimitar expresamente los efectos del reconocimiento de la situación de asimilado a

¹⁵¹⁶ Salvo que los efectos derivados del transcurso del tiempo se hubieran consolidado legalmente con anterioridad a la declaración del suelo como especialmente protegido (o en cualquiera de las otras categorías o tipos de suelos a las que se aplique esta excepción), en cuyo caso la irregularidad urbanística se habría cometido en suelo no protegido conforme al ordenamiento aplicable en su momento.

fuera de ordenación¹⁵¹⁷ a la edificación o construcción en cuanto a su realidad material, pudiendo incluso inferirse de su redacción una mención implícita a las posibles repercusiones penales derivadas de la actuación de las personas responsables, dado el carácter abierto con el que recoge el término “responsabilidades”¹⁵¹⁸.

La cuestión, no obstante, no ha sido del todo pacífica, ya que como expone RODRÍGUEZ ALMIRÓN¹⁵¹⁹ se ha generado controversia sobre diferentes cuestiones relativas a la posible repercusión penal de esta regulación, como es la relativa a la incidencia que pudiera tener sobre la propia tipicidad de la conducta. En este sentido, la mayoría de las Audiencias Provinciales andaluzas han entendido que este Decreto carece de cualquier trascendencia respecto a la tipicidad penal de la obra ilegal, aunque alguna resolución, como es la SAP de Córdoba de 24 de enero de 2013, ha entendido que al tratarse de una norma penal en blanco y precisar el tipo penal que las obras no sean autorizables, sería preciso demostrar que la construcción irregular no reúne ninguno de los requisitos consignados en el Decreto 2/2012 para obtener la regularización, al estimar que no se trata de la probabilidad de que la legislación sea modificada, sino de la real y efectiva posibilidad de legalización de la edificación, aunque sea sometida a los requisitos del citado Decreto, que a efectos penales deben ser entendidos en su mayor viabilidad¹⁵²⁰.

Sin embargo, la postura generalizada se describe, entre otras, por la SAP de Sevilla de 8 de octubre de 2015 (Sec. 1ª, rec. 2108/2015. Ponente IZQUIERDO MARTÍN, EDJ 2015/263249), en la que se opta por una interpretación conforme a la literalidad de la redacción de la norma, disponiendo expresamente que el

¹⁵¹⁷ Denominación que la normativa andaluza atribuye a estas construcciones cuya regularización deriva del mero trascurso del tiempo sin que frente a las mismas se hayan adoptado las medidas administrativas de restauración de la legalidad urbanística infringida.

¹⁵¹⁸ La propia LOUA en su artículo 192.1.b) hace referencia expresa a las responsabilidades penales que pueden derivar de las infracciones urbanísticas cometidas por actos realizados en contra de lo dispuesto en la normativa o planeamiento aplicables.

¹⁵¹⁹ RODRÍGUEZ ALMIRÓN, Francisco (2016).

¹⁵²⁰ El Tribunal Supremo (Auto de 17 marzo 2014) ha entendido respecto a las modificaciones de planeamiento que “...ello no afectaría a la antijuricidad de la conducta pasada, ni supone la obligación de una valoración diferente y más benigna de la misma, lo relevante es la normativa que regía en el momento de los hechos”.

Decreto 2/2012 carece de cualquier trascendencia respecto a la tipicidad penal de la obra ilegal, ya que la construcción sigue manteniendo su situación jurídica de ilegalidad y, en consecuencia, su reconocimiento o tolerancia por la Administración lo será sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera haber incluido su titular o promotor y cuyo mantenimiento declara expresamente el artículo 7 del Decreto.

La misma Sala de la Audiencia Provincial de Sevilla se reafirma en estos postulados en su Sentencia de 31 de enero de 2017 (Sec. 1ª, rec. 10092/2016. Ponente IZQUIERDO MARTÍN, EDJ 2017/44519), aunque en este caso desestima las pretensiones de los recurrentes en base a que las circunstancias concretas de la construcción irregular impiden su regularización administrativa, por lo que estima procedente la demolición de lo ilegítimamente construido en suelo (esta vez especialmente protegido). En todo caso, la interpretación sostenida avala lo dispuesto anteriormente, al no entender aplicable este proceso de regularización como causa que pueda alterar la tipificación de la conducta sancionada penalmente.

En conclusión, conforme a la postura mayoritaria, podemos afirmar que la regularización administrativa de las edificaciones en suelo no urbanizable, admitida por la normativa como consecuencia de la actuación omisiva de la Administración competente por no haber implementado las medidas de restablecimiento del orden jurídico infringido durante el plazo habilitado legalmente para ello, no presenta repercusiones a efectos de la posible sanción penal aplicable a los responsables de su ejecución o promoción, si bien, como más adelante se expondrá, sus efectos podrán alcanzar a la obligación de su demolición, en el caso de que esta medida hubiera sido exigida por la Autoridad Judicial.

3. La consideración penal del suelo no urbanizable.

El tercero de los elementos de la configuración de los tipos delictivos definidos en el artículo 319 del CP que presentan conexiones directas con la clasificación del suelo en el que se describen es, precisamente, la relativa a su propia condición urbanística, que la norma penal define como “no urbanizable” (tanto común como especialmente protegido). Esta configuración del tipo conlleva un necesario reenvío normativo a normas de fuera del ámbito penal, propio de lo que se ha denominado como la configuración de tipos penales en blanco, y que procede únicamente si concurren los requisitos que señala la STS de 28 de marzo de 2002. Conforme al criterio del Alto Tribunal, se exige que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal, que ésta además de señalar la pena contenga el núcleo esencial de la prohibición y que, en todo caso, se satisfaga la exigencia de certeza, es decir, que exista suficiente concreción para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite y resulte de esa forma salvaguardada la función de garantía del tipo penal, con la plena posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente reprobada¹⁵²¹.

Como en este sentido afirma CHAMORRO GONZÁLEZ¹⁵²² esta técnica se encuentra avalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sentencias como la de 20 de septiembre de 1990 e, incluso, por el propio Tribunal Constitucional¹⁵²³. Para su correcta configuración se requiere un reenvío normativo expreso y justificado en razón del bien jurídico protegido, debiendo constar en la Ley además de la pena a imponer, el núcleo esencial de la prohibición sancionable penalmente.

En este caso, el tipo penal se remite a la normativa sobre ordenación territorial y urbanística, debido a que delimita los componentes esenciales de los delitos de esta naturaleza sobre la base de las condiciones legales del territorio y

¹⁵²¹ Cfr. LÓPEZ LAGO, Olga (2008).

¹⁵²² CHAMORRO GONZÁLEZ, Jesús María (2007, pág. 302).

¹⁵²³ STC 127/1990, de 5 de julio (BOE núm. 181, de 30 de julio de 1990).

que, en este caso concreto, deben extraerse de la normativa aplicable y el planeamiento vigente sobre el terreno en cuestión. Entre los supuestos que recogen los tipos del artículo 319 del CP se encuentra la delimitación de los actos sancionables penalmente que son cometidos sobre suelos no urbanizables y, dentro de estos, de los especialmente protegidos, como categorías específicas definidas por los elementos jurídico-administrativos antes citados, por lo que es en ellos hacia donde hay que dirigir la mirada para completar los tipos penales de estos artículos.

Aparte de disquisiciones doctrinales sobre lo apropiado o no del término, lo cierto es que la definición de “suelo no urbanizable”, asumida por las normas urbanísticas estatales a partir de 1975, no es incorporada en la actualidad por muchas normas autonómicas, por lo que la correcta definición del tipo penal, al menos en estos territorios, debe ser objeto de interpretación. A esta consideración debemos añadir la redacción actual de la norma estatal, que al no regular cuestiones de naturaleza estrictamente urbanística o territorial y, por lo tanto, solo regular elementos que presentan conexiones con el uso y gestión del suelo, ha renunciado a hacer referencia a la clasificación del suelo, reflejando únicamente su situación de rural o urbanizado y los derechos y obligaciones que de ello se derivan. Por todo ello, no existe un criterio unificador de esta definición del suelo, como de hecho ocurría con la vigencia de anteriores normas estatales, por lo que es preciso realizar una correcta delimitación de su ámbito de aplicación y, como no podría ser de otro modo, teniendo presentes los principios inspiradores del ordenamiento penal que, entre otras cuestiones, excluye la posibilidad de una interpretación expansiva en la concreción de los tipos legalmente establecidos.

En este sentido la SAP de Valencia de 6 de mayo de 1999 (Sec. 2ª, rec. 29/1999. Ponente LLOMBART PÉREZ, EDJ 1999/21712) estima que nos encontramos ante un supuesto de norma penal en blanco que exige ser integrada en la legislación urbanística. En consecuencia, para su delimitación deberá acudir a la normativa aplicable, debiendo identificar en la misma el suelo el destinado a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos y, en

general, a los vinculados con la utilización racional de los recursos naturales, en el que, por lo demás, de forma ordinaria, únicamente deben autorizarse las edificaciones destinadas a explotaciones agrícolas. De conformidad con lo anterior, cabe añadir que no deben ser incluidos en este tipo delictivo los actos irregulares cometidos en suelos en los que, conforme a la normativa vigente y al planeamiento aplicable, se encuentren urbanizados o sean susceptibles de ello, dado que se excluiría del tipo que exige su condición expresa de no urbanizables, salvo, claro está, que se incluyeran en algún otro de los supuestos incluidos en los tipos del 319, como serían los espacios libres o zonas verdes.

Por todo ello, cabe considerar que el suelo no urbanizable a efectos penales se corresponde con las categorías de suelos rurales o rústicos de las comunidades que han adoptado diversas nomenclaturas, pero que en todo caso presentan un denominador común como es su destino a usos tradicionales y adaptados a su condición material, incluyendo los excluidos de un futuro proceso de urbanización. Tal conclusión puede extraerse de Sentencias como las de la Audiencia Provincial de Pontevedra de 31 de marzo de 2017, de Ciudad Real de 25 de julio de 2011 o de Baleares de 1 de julio de 2013, en las que se identifican diversas categorías de suelos clasificados como rústicos con la delimitación de suelo no urbanizable descrita en el artículo 319 del CP.

En cualquier caso, debemos reiterar la consideración ya apuntada que determina que, en los casos de los suelos protegidos, la aplicación del tipo agravado del punto primero del artículo 319 requiere que los valores identificados en los mismos se incluyan expresamente en la relación incluida en su descripción legal, debiendo en caso contrario aplicar el tipo básico definido en el punto segundo. En otras palabras, en los suelos protegidos en virtud de valores, condiciones o elementos no incluidos expresamente en la definición del artículo 319.1 del CP, las actuaciones punibles realizadas en su ámbito territorial no podrán ser incardinadas dentro del tipo agravado que se describe en el mismo.

D. La demolición de las construcciones derivada de la sanción por delito urbanístico.

El punto tercero del artículo 319 del CP dispone en su redacción actual:

“En cualquier caso, los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, y valorando las circunstancias, y oída la Administración competente, condicionarán temporalmente la demolición a la constitución de garantías que aseguren el pago de aquéllas. En todo caso se dispondrá el decomiso de las ganancias provenientes del delito cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar”.

Esta sanción, de imposición accesoria a la impuesta por cualquiera de los tipos descritos anteriormente, supone la habilitación legal para que los Juzgados y Tribunales del orden penal puedan disponer la ejecución de medidas de restauración de la legalidad urbanística infringida, como obligaciones punitivas asociadas a la sanción impuesta al responsable del delito cometido. Esta posibilidad legal ha sido muy discutida, no solo porque supone la acumulación en el orden penal de procesos que, aunque simultáneos, son independientes en el procedimiento administrativo; sino, fundamentalmente porque presenta cuestiones controvertidas de verdadera importancia en su aplicación práctica.

Conforme a lo anterior, BARREDA BARBERÁ¹⁵²⁴ entiende que es discutible que los órganos judiciales se encuentren facultados para ordenar la demolición de lo construido irregularmente conforme a lo dispuesto por el transcrito artículo 319.3 del CP. A su juicio, esta previsión debería haber sido eliminada, no solo porque esta medida constituye el elemento nuclear de la actividad restauradora de la Administración, sino, fundamentalmente, porque ni forma parte de la sanción penal ni, por otra parte, asegura los resultados del proceso.

En sentido contrario, autores como VERCHER NOGUERA¹⁵²⁵ afirman la necesidad de incorporar esta medida en el orden penal, como medio de

¹⁵²⁴ *Op. cit.* (2008, págs. 282 y ss.).

¹⁵²⁵ VERCHER NOGUERA, Antonio (2018, págs. 204-207).

adaptación a las formas delictivas de la sociedad actual. No obstante, coincide con el autor anterior en negar a la demolición la consideración de pena o, incluso de medida cautelar en el ámbito penal, por lo que le otorga la condición de medida de responsabilidad civil derivada del delito, asumiendo la interpretación que al efecto ha establecido el Tribunal Supremo, poniendo como ejemplo la STS de 22 de mayo de 2013.

Con arreglo a esta interpretación, cabe destacar que los Juzgados y Tribunales al dictar sus resoluciones vienen imponiendo regularmente la medida accesoria de demolición de lo irregularmente construido, como puede apreciarse en la SAP de Ciudad Real de 20 de diciembre de 2011 (Sec. 1ª, rec. 78/2011. Ponente MORENO CARDOSO, EDJ 2011/346028), que dispone sobre esta cuestión que la demolición es de todo punto necesaria para restaurar el orden jurídico y reparar en la medida de lo posible el bien jurídico dañado, frente a lo que no es argumento de suficiente entidad el que no se pueda reparar todo el daño causado genéricamente en la zona por existir otras construcciones en la misma. En definitiva, para esta Audiencia Provincial es obligado tratar de reparar el daño causado al medioambiente y a la ordenación del territorio en la medida de lo posible, sin que pueda renunciarse a ello por el mero hecho de que pueda no ser posible la total restauración. En el mismo sentido se pronuncian las SAP de Ourense de 12 de diciembre de 2016, o la de Jaén de 21 de septiembre de 2017.

A mayor abundamiento, en el caso de los suelos protegidos, la fundamentación de la defensa de los valores inherentes a los mismos ha sido la justificación expresamente aceptada para adoptar la medida accesoria de demolición de lo ilegítimamente construido, como puede apreciarse en la SAP de Madrid de 16 de octubre de 2017 (Sec. 7ª, rec. 49/2015. Ponente ACEVEDO FRÍAS, EDJ 2017/245601), al considerar expresamente en su FD 2º la procedencia de decretar la demolición de las obras realizadas ilícitamente, puesto que se han realizado en un terreno de especial protección y afectan tanto a las especies animales como a la protección del terreno por su interés arqueológico, a lo que añade su construcción para el ejercicio de una actividad tampoco autorizada.

Aunque ciertamente también se discute este extremo, la imposición de esta medida accesoria parece establecerse de forma potestativa para los órganos judiciales, como afirma entre otras la SAP de Murcia de 14 de marzo de 2017 (Sec. 2ª, rec. 13/2017. Ponente GALMES PASCUAL, EDJ 2017/46731), al manifestar (FD 4º):

“...pese a todas las sentencias invocadas por una y otra parte, lo decisivo de las mismas, amén de su doctrina general, son el análisis de las características propias del caso concreto sin que pueda establecerse un criterio universal automático para cualquier tipo de obra ilegal que dé lugar a la condena por la vía del art. 319 CP. Ni para acordar su demolición, ni para denegarla. El carácter potestativo jurisdiccional de la decisión obliga al análisis de cada caso concreto, uno a uno, individualizadamente. Incluso la STS que invoca el Fiscal, ciertamente importante por la fecha en que se emite y por el completo estudio que realiza de la cuestión, entra a analizar directamente las circunstancias de ese caso concreto, como no podía ser de otra forma, que es en definitiva lo que al final sirve para que el Alto Tribunal ordene dicha demolición. Por tanto, siendo importante la doctrina no lo es menos la valoración de las concretas circunstancias del caso sometido a enjuiciamiento. Y desde luego para poder comparar unas sentencias con otras es indispensable traer a colación esas específicas peculiaridades de cada caso, pues de lo contrario, ante aparentes e hipotéticas sentencias contradictorias, no podría invocarse válidamente una posible infracción del principio de igualdad ante la ley si las circunstancias de hecho que se tuvieron en cuenta por un mismo tribunal, en uno y otros casos, no son las mismas”.

1. Criterios jurisprudenciales para considerar la procedencia de la demolición de las construcciones ilegales.

Con arreglo a esta consideración, la sentencia anterior formula los criterios que actualmente señala el Tribunal Supremo como preferentes a la hora de adoptar la medida accesoria de demolición de lo construido irregularmente en delitos de ordenación del territorio, que pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

1. La regla general debe ser la demolición y, en consecuencia, la excepcional la no demolición. Por ello debe entenderse que la demolición es del todo necesaria para restaurar el orden jurídico y

reparar, en la medida de lo posible, el bien jurídico dañado. Obviamente no es argumento de suficiente entidad frente a ello invocar la imposibilidad de reparar todo el daño causado genéricamente en la zona por existir otras construcciones en la misma, pues ello supondría una torticera interpretación de la normativa urbanística en vigor con la finalidad de alterar el régimen jurídico del suelo y posibilitar luego una consolidación de las edificaciones con una apariencia de legalidad y con posibles derivaciones a terceros de buena fe.

Como afirma RODRÍGUEZ ALMIRÓN¹⁵²⁶, siendo la demolición la regla general, el propio Tribunal Supremo en la STS de 21 de junio de 2012 (Sala 2ª, rec. 2261/2011. Ponente BERDUGO Y GÓMEZ DE LA TORRE, EDJ 2012/135356) ha señalado que la demolición deberá acordarse cuando conste patentemente que la construcción está completamente fuera de la ordenación vigente y no sea legalizable o subsanable.

2. En consonancia con lo anterior, se han de entender como supuestos muy graves en los que prácticamente procedería siempre la demolición los de obras no susceptibles de legalización; cuando además haya existido una voluntad de rebeldía del sujeto activo a las órdenes o requerimientos de la Administración; y, en tercer lugar, cuando al delito contra la ordenación del territorio se sume un delito de desobediencia a la autoridad administrativa o judicial.
3. A su vez, se deberán tener en cuenta criterios tales como: la gravedad del hecho, la naturaleza de la construcción, la proporcionalidad de la medida en relación con el daño que causaría al infractor si se hiciera un planteamiento económico, que se vieran afectados derechos fundamentales (como el uso de la vivienda propia), así como la naturaleza de los terrenos en que se lleva a cabo la construcción,

¹⁵²⁶ RODRÍGUEZ ALMIRÓN, Francisco (2016).

tomando en distinto valor los que sean de especial protección, los destinados a usos agrícolas, etc.

4. En todo caso caben excepciones, como serían las mínimas extralimitaciones o leves excesos respecto a la autorización administrativa; las modificaciones de los instrumentos de planeamiento que propiciaran el ajuste a la norma de la edificación o construcción; en atención al tiempo transcurrido entre la realización de la obra y la fecha de la sentencia firme; y finalmente, puede valorarse también que las obras de potencial demolición se encuentren en área consolidada de urbanización.

No obstante esta excepción no puede extenderse a futuras e inciertas modificaciones que ni siquiera dependerán en exclusiva de la autoridad municipal, ni cuando surja por ello una necesidad pública de instalar futuros servicios de saneamiento y otros de carácter público que les habrían de ser prestados, lo que a sensu contrario podría interpretarse que es supuesto excepcional admisible aquellos casos en que dichos servicios públicos ya estuvieran instalados o prestados por la propia Administración.

5. No son argumentos admisibles para denegar la demolición ni la invocación del principio de intervención mínima del derecho penal, ni la existencia de otras construcciones similares en la zona, ni tampoco la posibilidad de diferir la decisión a ulteriores actuaciones administrativas.
6. Finalmente, se requiere motivación judicial específica en la sentencia tanto para acordar la demolición como para denegarla, y que ésta sea razonable.

Con todo lo anterior, todavía debemos hacer algunas reflexiones finales sobre este asunto, como es el relativo a la ejecución de la demolición ordenada judicialmente cuando pudieran verse afectados terceros de buena fe. A este

caso concreto parece referirse expresamente el inciso del artículo 319.3 que recoge la expresión “...sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe”, de donde se infiere que la presencia de un verdadero afectado por la decisión judicial debe ser resarcido de los daños patrimoniales que se le pudiera generar, pero no supondría una excepción general a la adopción de esta medida accesorio.

En todo caso, es destacable la diferencia de tratamiento existente ante las actuaciones administrativas de restauración de la legalidad y las derivadas de la ejecución de sentencias penales, en el caso de transmisión de la titularidad del terreno sobre el que se realizó en su día la actuación irregular. Ya se indicó que en el caso de la restauración administrativa el obligado a su ejecución será el titular del terreno en el momento en que se determine con carácter definitivo la procedencia de la actuación restauradora, debido a que ésta se concibe como una obligación derivada de la propia titularidad del territorio afectado. Por el contrario, en el caso de la ejecución penal se concibe como una obligación asociada a la condena impuesta, por lo que no puede transmitirse a terceros, aunque como se indica en el propio 319.3, éstos estén obligados a tolerar su ejercicio y, en su caso, a reclamar la correspondiente indemnización por su posible quebranto patrimonial.

Como expone VERCHER NOGUERA¹⁵²⁷ en las resoluciones por las que se determine la demolición de lo irregularmente construido, debe incluirse la obligación de garantizar las posibles indemnizaciones que pudieran corresponder a terceros de buena fe. No obstante, a juicio de este autor, la imposibilidad de constituir esta garantía por cualquier causa no debe conllevar asociada la de la propia demolición, en primer lugar, porque el propio artículo 319.3 del CP hace referencia a esta contingencia con una previsión meramente temporal y, en segundo lugar, porque la demolición es la única forma de garantizar el restablecimiento del orden jurídico alterado que ha tenido lugar con la actuación irregular sancionada.

¹⁵²⁷ *Op. cit.* (2018, págs. 204-207).

2. La posible incidencia de la regularización de construcciones por el transcurso del tiempo.

Finalmente, también se debe recordar en este punto una cuestión a la que ya se ha aludido anteriormente, relativa a la posible incidencia que sobre la ejecución de la demolición acordada por los órganos judiciales pudiera tener la regularización de la construcción por el mero transcurso del tiempo. En efecto, como se indicó en su momento, la regularización de construcciones y edificaciones por el mero transcurso del tiempo puede conllevar la suspensión de la ejecución de las demoliciones ordenadas judicialmente, teniendo en cuenta que esta circunstancia deriva de la no ejecución del restablecimiento de la legalidad urbanística desde la vertiente administrativa.

Esta realidad ha sido aceptada por varias decisiones judiciales, pudiendo destacar la ya aludida SAP de Sevilla de 8 de octubre de 2015, que viene a recoger la siguiente interpretación:

- a) No debe acordarse en ningún caso la demolición de la obra ilegal cuando esta ha obtenido el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen legal de fuera de ordenación, conforme a las previsiones del Decreto 2/2012 de la Junta de Andalucía, de 10 de enero¹⁵²⁸. Resultaría desproporcionado y generaría agravios comparativos inasumibles que la jurisdicción ordenase la demolición de una construcción que la Administración, tras un procedimiento reglado, ha permitido conservar de acuerdo con la normativa vigente.
- b) Tampoco debe acordarse la demolición, como regla general, cuando el procedimiento para el reconocimiento de la edificación ya se ha iniciado (partiendo siempre de su previa identificación en el plan o en el avance de planeamiento), salvo que se adviertan obstáculos insalvables de legalidad, en especial los relativos a las necesarias condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad (artículo 10.1.c del Decreto). En

¹⁵²⁸ O en la situación similar que se defina en las respectivas normativas autonómicas.

este tipo de casos no estamos ante una expectativa más o menos difusa de eventual "legalización" futura de la obra, sino ante un concreto expediente administrativo ya en curso y cuya conclusión esperable es la resolución reconociendo la situación de asimilado a fuera de ordenación, con las consecuencias antes reseñadas.

- c) Debe acordarse, en cambio, la demolición cuando la obra ilegal no es susceptible de ese reconocimiento, como ocurre cuando no han prescrito las medidas administrativas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado (artículo 3.1 del Decreto, en relación con el 185 de la LOUA) o cuando las edificaciones se han ubicado en terrenos clasificados de antemano como suelo no urbanizable de especial protección (artículo 3.2 del Decreto). Mientras esas situaciones se mantengan, el reconocimiento es imposible y es aplicable la doctrina jurisprudencial sobre la irrelevancia de las meras expectativas de modificación futura de la situación legal.
- d) En los casos en que el reconocimiento o regularización de la edificación exija una revisión del planeamiento vigente (como ocurre con carácter general con los asentamientos urbanísticos) o cuando no se acredite la iniciación del procedimiento para el reconocimiento, siendo éste posible, debe acordarse la demolición de la obra ilegal, sin perjuicio de que en ejecución de sentencia pueda dejarse sin efecto esa disposición, si el reconocimiento de la edificación o la modificación del planeamiento hacen innecesaria dicha demolición, como permite su naturaleza de consecuencia jurídica del delito, según advierten expresamente las sentencias del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2012 y de 22 de mayo de 2013.

En definitiva, la jurisprudencia aludida por la Sala sevillana parece avalar la no demolición de las construcciones y edificaciones cuya regularización administrativa sea una realidad o presente indicios razonables de ello, ya sea no imponiendo la medida accesoria por los órganos judiciales o, en otro caso,

mediante la suspensión de la ejecución de la medida acordada. Incluso, la propia Sección 3ª de la Audiencia Provincial de Sevilla, mediante Auto de 17 de diciembre de 2018 (núm. 1011/2018), autoriza a los servicios técnicos municipales a acceder a una construcción previamente precintada, con el objeto de comprobar si la misma reúne las condiciones mínimas de seguridad, habitabilidad y salubridad, todo ello dentro del procedimiento de reconocimiento de la construcción como asimilada a fuera de ordenación y, en consecuencia, como medio para enervar la orden de demolición contenida en la sentencia penal previamente suspendida hasta la resolución del expediente administrativo.

Como contrapartida a esta tendencia judicial, debemos recordar que como indica la propia STS de 22 de mayo de 2013, esta excepción a la regla general de exigir la demolición de las actuaciones urbanísticas irregulares no puede extenderse a *"...tan futuras como inciertas modificaciones que ni siquiera dependerán competencialmente en exclusiva de la autoridad municipal..."*. Con ello, la actual interpretación del Alto Tribunal viene a concluir que, en síntesis, debe entenderse que la decisión sobre si ha de acordarse o no la demolición ha de ponerse en relación con la naturaleza misma de estos delitos y con la respuesta general del ordenamiento jurídico respecto de la restauración de la legalidad urbanística. Una vez que el legislador, por la mayor entidad del hecho, ha dispuesto que ha de ser contemplado como infracción penal y no como un ilícito administrativo, es el proceso penal el que, con arreglo a las normas penales, ha de dar respuesta y ello tanto en lo que se refiere a la pena como a las demás consecuencias del delito, sin que el órgano de la jurisdicción penal competente pueda eludir sus obligaciones de esta materia refiriendo parte de la reacción jurídica a un futuro expediente administrativo. De esta forma, se exige la ponderación de los hechos, expectativas e intereses afectados para determinar la forma de actuación concreta en cada supuesto planteado.

Ahora bien, conforme afirma ESTRELLA RUIZ¹⁵²⁹ el hecho indiscutible de que la legalidad o regularización a posteriori de lo construido permita dejar sin efecto la demolición como consecuencia jurídica del delito, en modo alguno significa que, como en ocasiones también se está intentando, se produzca una revisión de la sentencia en aras de excluir las penas y en definitiva la condena en sí, por la aplicación retroactiva de la norma penal, en este caso en blanco, más favorable para el reo. Ante esta propuesta cabe replicar que el delito efectivamente fue cometido y la actuación realizada sigue siendo considerada delictiva, sin perjuicio de que la modificación de la normativa urbanística (o incluso el mero transcurso del tiempo) pueda, como hemos dicho, excluir una de las consecuencias jurídicas punitivas del delito, en este caso accesoria a la imposición de la pena asociada al tipo penal aplicable.

Sobre este asunto, la propia Fiscalía General de Medio Ambiente y Urbanismo, en la citada Memoria correspondiente al ejercicio 2017, advierte de la tendencia preocupante de algunos Juzgados y Salas de Andalucía por la que vienen a extender los efectos derivados de la regularización administrativa de las construcciones realizadas en contra de la ordenación territorial a la propia resolución del procedimiento penal seguido frente a sus promotores, condenando únicamente en los supuestos calificados como absolutamente graves¹⁵³⁰. Por ello se teme por la Fiscalía que esta nueva situación, que se dice nacida en la fundamentación de la regulación excepcional andaluza dirigida a eliminar la incertidumbre y la problemática social del uso residencial surgido de forma irregular, pueda ser interpretada por la Jurisdicción Penal como un intento de legalización en toda regla de estas edificaciones por parte de la Administración autonómica. Frente a esta expectativa, por el Ministerio Público se han recurrido en casación todas estas sentencias, en busca de una jurisprudencia uniforme de esta materia en todo el territorio nacional¹⁵³¹.

¹⁵²⁹ ESTRELLA RUIZ, Manuel (2018).

¹⁵³⁰ http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/10/2017_MEMORIA-FISCALIA-MEDIO-AMBIENTE.pdf (último acceso, 25 de enero de 2019).

¹⁵³¹ La Memoria de la Fiscalía General de Medio Ambiente y Urbanismo del ejercicio 2017, señala expresamente a los Juzgados de lo Penal y a la Audiencia Provincial de Córdoba, como los órganos judiciales que sostienen esta tendencia interpretativa en contra del criterio del resto de Andalucía (págs. 33 y ss.).

E. Los delitos sobre suelos protegidos cometidos desde la Administración Pública.

Si con anterioridad hemos analizado los posibles cauces por los que los ciudadanos en general pueden cometer delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, es preciso añadir que éstos no solo pueden perpetrarse desde fuera del sector público, sino que, además, pueden ser cometidos por los propios integrantes de la Administración Pública actuante en cada caso, ya sea por acción como por omisión del ejercicio de sus respectivas competencias y obligaciones.

Sobre este particular, el artículo 320 del CP, incluido dentro del mismo Capítulo I del Título XVI, determina en su punto primero la tipicidad penal de todo informe favorable sobre instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes emitidos por la autoridad o funcionario público a sabiendas de su injusticia. A su vez, también tipifica las conductas omisivas en la realización de inspecciones o del resultado de las mismas. Por su parte, el punto segundo castiga a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, los proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de las licencias, a sabiendas de su injusticia¹⁵³².

De la sola lectura del precepto transcrito se aprecia que se tipifica la actuación activa u omisiva por la que los órganos encargados de informar y decidir sobre cuestiones de naturaleza urbanística o territorial, colaboren a la producción de actuaciones ilegítimas sobre el suelo, incluyendo dentro de ellas prácticamente toda la categoría de procedimientos en los que las Administraciones Públicas deben participar en estas materias. Indudablemente, dentro de estas actuaciones y omisiones reputadas como ilegales y sancionables por este

¹⁵³² Cfr. ESQUIVIAS JARAMILLO, José Ignacio (2018).

artículo 320, se encuentran las realizadas sobre suelos protegidos, que si bien no se contienen como tipo específico, la consideración de sus características especiales debe determinar la imposición de mayores penas por estos delitos mediante su consideración como circunstancias agravantes¹⁵³³.

En todo caso, con carácter general lo que este artículo viene a sancionar es la indebida actitud de la Administración (y de forma directa, de sus responsables) ante las actuaciones que pueden ir en contra de los preceptos de obligado cumplimiento sobre la ordenación territorial o urbanística o, en otro caso, que hayan obstruido o impedido la debida actuación restauradora de los poderes públicos ante la comisión de irregularidades urbanísticas cometidas por terceros. Por lo tanto, se trata de un supuesto específico de prevaricación administrativa, ya que la descripción del tipo requiere que la actuación de la autoridad o funcionario sea “a sabiendas de su injusticia”, cuestión que suele ser el caballo de batalla (en concreto su acreditación) de toda actuación penal incoada frente a los posibles causantes de delitos de esta naturaleza. En palabras del Tribunal Supremo, la estructura típica de la prevaricación responde a los denominados delitos de infracción del deber del funcionario, que ocupa una posición de garante respecto a los bienes jurídicos que la Administración tutela mediante su intervención. De este modo, la conducta de quien infringe las obligaciones señaladas son infracciones de un deber que merecen un especial reproche penal¹⁵³⁴.

No obstante, cabe añadir que como en todo tipo de prevaricación, su vertiente urbanística requiere la concurrencia de varios elementos en la conducta activa u omisiva de las autoridades o funcionarios y que de forma muy sintética enumera la STS de 13 de febrero de 2017 (Sala 2ª, rec. 729/2016. Ponente CONDE-PUMPIDO TOURÓN, EDJ 2017/6943):

¹⁵³³ De hecho, el artículo 338 del CP, incluido dentro del Capítulo V de disposiciones comunes a todo el Título XVI, dispone: “*Cuando las conductas definidas en este Título afecten a algún espacio natural protegido, se impondrán las penas superiores en grado a las respectivamente previstas*”.

¹⁵³⁴ STS de 28 de mayo de 2009, *vid. apud* MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *op. cit.* (2010, pág. 297).

“Para apreciar la comisión de un delito de prevaricación, en definitiva, será necesario: En primer lugar, una resolución dictada por autoridad o funcionario en asunto administrativo. En segundo lugar, que sea contraria al Derecho, es decir, ilegal. En tercer lugar, que esa contradicción con el derecho o ilegalidad, que puede manifestarse en la falta absoluta de competencia, en la omisión de trámites esenciales del procedimiento o en el propio contenido sustancial de la resolución, sea de tal entidad que no pueda ser explicada con una argumentación técnico-jurídica mínimamente razonable. En cuarto lugar, que ocasione un resultado materialmente injusto. Y, en quinto lugar, que la resolución sea dictada con la finalidad de hacer efectiva la particular voluntad de la autoridad o funcionario, y con el conocimiento de actuar en contra del derecho”.

Como indica MELIÁN REYES¹⁵³⁵, este delito de prevaricación urbanística, que se introduce por primera vez en el Código Penal de 1995, no es de extrañar que afecte principalmente a los Ayuntamientos, ya que el urbanismo pretende ordenar el suelo de una manera local, encaminado a la creación y reforma de las ciudades al que se circunscribe el planeamiento aplicable. De este modo, aunque la competencia en materia urbanística se encuentra compartida entre Comunidades Autónomas y las Entidades Locales¹⁵³⁶, la mayoría de los actos en los que se suele plasmar el tipo penal activo del artículo 320 es el de la concesión irregular de licencias urbanísticas, materia en la que principalmente actúan funcionarios y autoridades locales.

Esta realidad puede apreciarse en Sentencias como las del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2003, que condena al Alcalde de una localidad que concedió licencia para ejecutar un hotel en suelo no urbanizable sin recabar el informe autonómico preciso y no incorporar al expediente el informe técnico de los servicios municipales; de 27 de septiembre de 2004, por la que se condena a un Técnico municipal por informar favorablemente la construcción de una vivienda que en parte se encontraba en suelo no urbanizable y de titularidad municipal; de 25 de noviembre de 2009, que condena al Jefe del Área de Urbanismo de un Ayuntamiento por falsedad documental en concurso real con prevaricación urbanística, al informar favorablemente un expediente a sabiendas de la imposibilidad de autorizar el uso pretendido en suelo protegido;

¹⁵³⁵ MELIÁN REYES, María Ibiza (2016).

¹⁵³⁶ Y la de ordenación territorial casi en exclusiva recae sobre los órganos autonómicos.

de 1 de julio de 2011, que condena al Alcalde de una Entidad Local Menor por haber aprobado una licencia de primera ocupación sin los informes correspondientes y conociendo que las edificaciones no contaban con las condiciones precisas para ello; o la de 22 de noviembre de 2012, que condena al Asesor Jurídico de la Entidad Local por haber informado favorablemente una construcción irregular en suelo protegido.

En similares términos cabe hablar de la conducta omisiva que describe el tipo del artículo 320.1 del CP, en la que se sanciona penalmente la dejación de funciones de los responsables de denunciar o incoar los expedientes de disciplina urbanística procedentes frente a actuaciones urbanísticas irregulares. Como indica la SAP de Granada de 13 de julio de 2015 (Sec. 2ª, rec. 326/2014. Ponente FERNÁNDEZ GARCÍA, EDJ 2015/224323), la prevaricación omisiva exige de una previa interpelación para actuar a favor de la legalidad, incardinándose la conducta con la inactividad dolosa del sujeto, decisión o actitud que equivale a la concesión de la autorización o licencia, por vía de la tolerancia y permisividad, con manifiesta infracción de la normativa urbanística.

Como al efecto señala VERCHER NOGUERA¹⁵³⁷ es bastante frecuente que la Administración incumpla sus obligaciones en los ámbitos territorial y ambiental, por lo que si de esa acción u omisión se pudiera derivar alguna responsabilidad penal se debe incluir en la figura de la prevaricación, como de hecho sucede en los casos de los artículos 320, 322 y 329¹⁵³⁸ del vigente Código Penal. En estos supuestos nos encontramos ante tipos especiales de prevaricación agravados en función de la importancia otorgada a los bienes jurídicos protegidos en cada caso.

¹⁵³⁷ *Op. cit.* (2018, págs. 192-194).

¹⁵³⁸ El artículo 322 hace referencia los proyectos de derribo o alteración de edificios singularmente protegidos, en tanto que el artículo 329 se refiere a las actuaciones que generen afecciones ambientales.

F. Otros delitos relacionados con la protección del territorio.

1. Los delitos ambientales y de protección de los recursos naturales y culturales.

Dentro del mismo Título XVI el CP recoge una serie de delitos con los que, en mayor o menor medida, se pretende la protección de los entornos protegidos, como son los delitos sobre el patrimonio histórico (Capítulo II), los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente (Capítulo III) y los relativos a la protección de la flora, fauna y animales domésticos (Capítulo IV). Como señala BARREDA BARBERÁ¹⁵³⁹ estos delitos no toman como referencia específica el uso específico del suelo, pero tratan de preservar algunos de los valores por los que determinados territorios son clasificados a efectos urbanísticos como no urbanizables y, en su caso, sometidos a especial protección. El propio autor cita la STC de 3 de diciembre de 1996 en la que se destaca la protección penal del medio ambiente como la respuesta básica del ordenamiento jurídico frente a las más graves agresiones contra el ecosistema y el equilibrio de la naturaleza, sin perjuicio y, en todo caso, de forma complementaria a su protección administrativa.

Por lo tanto, mediante estos tipos delictivos el legislador viene a sancionar penalmente las actuaciones que pueden generar un impacto de singular importancia sobre algunos de los valores que pueden estar presentes en los distintos tipos de entornos protegidos o, en otros casos, que son consustanciales a ellos, al referirse a agresiones frente a espacios naturales u otros enclaves de similar condición. Como afirman LUACES GUTIÉRREZ y VÁZQUEZ GONZÁLEZ¹⁵⁴⁰ la importancia de los valores ambientales en la sociedad actual requiere la protección del Derecho Penal, como medio de reaccionar enérgicamente ante las agresiones de mayor entidad, relegando las de menor consideración al ámbito del procedimiento sancionador administrativo.

¹⁵³⁹ *Op. cit.* (2008, págs. 283 y ss.).

¹⁵⁴⁰ LUACES GUTIÉRREZ, Ana Isabel y VÁZQUEZ GONZÁLEZ, Carlos (2014, pág. 544).

En este sentido, para autores como REÁTEGUI SÁNCHEZ¹⁵⁴¹ el bien jurídico protegido en estos delitos es el “ambiente natural” como elemento de naturaleza autónoma digno de protección específica, y el ámbito de aplicación del orden penal en este caso debe localizarse en los ataques más graves o peligrosos a su integridad. Para MARTÍN MATEO¹⁵⁴² este concepto es fundamentalmente físico, en cuanto a su consideración como entorno natural de los sujetos y propiciador de vida, aunque puede ser modificado por el hombre dentro de los límites que, en cada momento temporal concreto, se han considerado adecuados para su conservación.

a. Delitos contra el patrimonio y los recursos naturales del entorno.

En primer lugar, el CP se refiere a los delitos sobre el patrimonio histórico, en cuyos artículos 321 a 324 se describen los tipos delictivos que vienen a castigar penalmente a los responsables de agresiones sobre los elementos que ostenten dicha categoría. Es evidente que las construcciones o edificios de esta consideración pueden encontrarse en suelos protegidos, tanto por su propia consideración patrimonial como por la defensa paisajística de su entorno. Además de esta posibilidad nada desdeñable, es preciso hacer una referencia expresa a los yacimientos arqueológicos (terrestres o subacuáticos, según dispone el artículo 323 del CP) cuya delimitación como espacio protegido cuando se encuentren en suelo rural es exigida por la normativa vigente.

A continuación, el Capítulo III se refiere a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, cuya sola denominación ya permite apreciar las conexiones evidentes que presentan con los suelos especialmente protegidos, ya que con ellos se pretenden castigar las conductas realizadas contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio

¹⁵⁴¹ REÁTEGUI SÁNCHEZ, James (2004, pág. 11).

¹⁵⁴² MARTÍN MATEO, Ramón (1988, pág. 1035-1036).

ambiente; que provoquen o realicen directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar, con incidencia incluso en los espacios transfronterizos; así como las captaciones de aguas que, por sí mismos o conjuntamente con otros, cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas (art. 325 del CP)¹⁵⁴³. A su vez, estas conductas delictivas presentan su tipo agravado en el posible perjuicio grave sobre el equilibrio de los sistemas naturales o de las personas, en cuyo caso la pena a imponer se incrementa sensiblemente.

A este delito se une el regulado en el artículo 326, que castiga penalmente las conductas de manipulación de residuos que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas, muerte o lesiones graves a personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Y supuesto específico del artículo 326 bis, que sanciona las actividades de explotación de instalaciones en las que se realice una actividad peligrosa o en las que se almacenen o utilicen sustancias o preparados peligrosos de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, a animales o plantas, muerte o lesiones graves a las personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales.

En tercer lugar, cabe hacer referencia al tipo específico delimitado para las afecciones a los espacios naturales protegidos, que se contiene en el artículo 330 del CP. Este artículo determina expresamente que dañar de forma grave alguno de los elementos que hayan servido para calificar a estos espacios con esta condición, será objeto de sanción con la pena de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses.

¹⁵⁴³ Cfr. GARCÍA SANZ, Judit (2008, págs. 121 y ss.).

En todos estos casos, el bien jurídico protegido es el medio ambiente y los recursos naturales del entorno, como elementos integrantes del actual concepto del bienestar social y de indudable interés general, cuya protección se encuentra garantizada constitucionalmente. Por todo ello, es comprensible que una parte muy importante de las actuaciones tipificadas en estos delitos sean actuaciones con incidencia sobre los suelos protegidos, debido a que los entornos ambientales se encuentran normalmente identificados en terrenos clasificados conforme a esta categoría de suelo.

Como indica la STS de 14 de diciembre de 2016 (Sala 2ª, rec. 945/2016. Ponente BERDUGO Y GÓMEZ DE LA TORRE, EDJ 2016/228781) en su FD 5º, la valoración de este elemento de tipicidad y peligro grave para el medio ambiente ha de tener en cuenta que integran tal concepto dos elementos esenciales: probabilidad y carácter negativo de su eventual resultado. La gravedad se ha de deducir, pues, de ambos elementos conjuntamente lo que significa negar la tipicidad en los casos de resultados solo posibles o remotamente probables, así como de aquellos que, de llegar a producirse, afecten de manera insignificante al bien jurídico protegido.

Como afirma VERCHER NOGUERA¹⁵⁴⁴ la configuración de estos delitos ambientales se basa en la conjunción de los elementos de peligro y gravedad. En cuanto al primer elemento, el autor afirma que nos encontramos ante una conducta alternativa de resultado y de peligro, ya que las definiciones de los tipos delictivos incluyen la expresión “cause o pueda causar”, con lo que se diferencia el momento en el que se produce la actividad delictiva (previa o posterior a la efectiva producción del daño ambiental)¹⁵⁴⁵. Por lo que respecta al elemento de la gravedad en la actuación, el autor destaca su indefinición e indeterminación jurídica, que debe ser aclarada y delimitada por la jurisprudencia.

¹⁵⁴⁴ *Op. cit.* (2018, págs. 195 y ss.).

¹⁵⁴⁵ El propio autor incide en la curiosidad por la que el CP en el artículo 325 equipara las penas a imponer en ambos supuestos, equiparando por lo tanto ambas actuaciones contrarias al medio ambiente.

A esta caracterización jurisprudencial de los delitos contra el medio ambiente hay que añadir que la identidad de muchos de sus aspectos con los delitos contra la ordenación territorial, puede conllevar la posible incardinación de no pocas actuaciones irregulares sobre el territorio en ambos tipos legales. En estos casos, la STS de 29 de noviembre de 2006 (Sala 2ª, rec. 796/2006. Ponente RAMOS GANCEDO, EDJ 2006/319100) vino a concluir que si la conducta sancionable era incluida dentro del delito contra la ordenación del territorio del artículo 319.1 es porque esa actividad se realiza en una zona de valor ecológico y considerada de especial protección precisamente por ese valor ecológico que la norma quiere preservar. Y desde luego, ese mismo bien jurídico es el que tutela el artículo 325 en su vertiente de proteger el equilibrio de los sistemas naturales, cuya significación ecológica no admite duda. De este modo, concluye que sancionar separadamente ambos delitos provoca una vulneración del principio *"non bis in idem"*, de manera que los hechos deben ser castigados con arreglo al artículo 325 por ser el tipo más grave, excluyendo por tanto la aplicación el 319 sancionado con menor pena.

En la consideración normativa y jurisprudencial de estos delitos, ABAD ORTIZ y GUTIÉRREZ VICÉN¹⁵⁴⁶ ponen el acento en la complejidad que presenta la valoración del daño generado a los espacios naturales por la conducta ilícita sancionable penalmente, sobre todo a la hora de determinar el coste de restauración del espacio alterado indebidamente. Para estos autores, el problema lo constituye la caracterización del daño ambiental más allá de los ecosistemas y su biodiversidad, que debe incluir todos los posibles daños producidos, incluidos los provocados a los derechos e intereses legítimos de terceros.

Finalmente, puede añadirse que como se apuntó anteriormente estos delitos también contienen su perfil administrativo, regulado en los artículos 322 y 329 del CP. En concreto, el 329 castiga a la autoridad o funcionario que, a sabiendas, hubiere informado favorablemente, resuelto o votado favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que

¹⁵⁴⁶ ABAD ORTIZ, Teodoro y GUTIÉRREZ VICÉN, Germán (2015, págs. 4-5).

autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes a que se refieren los artículos anteriores, o que con motivo de sus inspecciones hubiere silenciado la infracción de leyes o disposiciones normativas de carácter general que las regulen. De conformidad con la formulación de estos tipos penales también puede apreciarse la incidencia del régimen del suelo en el que se localicen las instalaciones autorizadas indebidamente, dado que la clase de suelo y sus usos tolerados son algunos de los supuestos por los que cabe reputar la irregularidad de su autorización.

b. Delitos relativos a la protección de la flora, fauna y animales domésticos.

El tercero de los tipos delictivos a los que se ha hecho referencia es el relativo a la protección de la flora, fauna y animales domésticos, que al menos en sus dos primeros elementos presentan también una indudable conexión con los valores inherentes a los suelos protegidos. En concreto, los artículos 332 y siguientes del CP sancionan penalmente a los responsables de actuaciones contra la flora y la fauna, entendiendo por tales las que supongan su alteración, destrucción o, en general, toda afección del equilibrio biológico contraviniendo las leyes o disposiciones de carácter general protectoras de las distintas especies. Estas actuaciones generalmente serán realizadas en suelos no urbanizables y, en su mayoría, sometidos a regímenes singulares de protección.

Dentro de estos delitos, por su especial relación con los usos de los suelos rurales merecen una consideración destacada los delitos relativos a las actuaciones ilegales en materia de caza y pesca, supuestos en los que se sanciona a los responsables realicen actos de esta naturaleza con especies protegidas y, por otra parte, a las personas que cacen o pesquen especies no sometidas a esta especial protección, pero realicen estos actos contraviniendo las normas reguladoras de cada especialidad y, en concreto, su específico régimen de prohibiciones y vedas (art. 335).

El mismo artículo 335, en sus puntos segundo y tercero formula los tipos agravados de este delito, disponiendo que la persona que cace, pesque o realice actividades de marisqueo relevantes sobre especies distintas de las indicadas en el artículo anterior (no singularmente protegidas) en terrenos públicos o privados ajenos, sometidos a régimen cinegético especial, sin el debido permiso de su titular o sometidos a concesión o autorización marisquera o acuícola sin el debido título administrativo habilitante, será castigado con la pena de multa de cuatro a ocho meses e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar, pescar o realizar actividades de marisqueo por tiempo de uno a tres años, además de las penas que pudieran corresponderle, en su caso, por la comisión del delito previsto en el apartado 1 de este artículo.

A su vez, si las conductas anteriores produjeran graves daños al patrimonio cinegético de un terreno sometido a régimen de caza especial o a la sostenibilidad de los recursos en zonas de concesión o autorización marisquera o acuícola, se impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años e inhabilitación especial para el ejercicio de los derechos de cazar, pescar, y realizar actividades de marisqueo por tiempo de dos a cinco años.

2. Especial referencia a los delitos por la provocación de incendios forestales.

Para finalizar esta sucinta exposición de los delitos relacionados con los suelos protegidos, es preciso hacer una referencia a los delitos relativos a los incendios forestales, cuestión que ha ido adquiriendo de forma progresiva una mayor trascendencia social, tanto por su proliferación por causas realmente muy variadas, como por la creciente concienciación ciudadana sobre la importancia de preservar los espacios naturales y la necesidad de evitar en lo posible los incendios como una de sus mayores agresiones, considerando además su potencial generador de un gran coste ambiental, social y económico.

Como afirma FERREIRO BROZ¹⁵⁴⁷ los daños ecológicos que provocan los incendios forestales son incuestionables, su impacto es muy superior a lo que se aprecia a simple vista y sobrepasa incluso las zonas afectadas al provocar la destrucción de la biodiversidad, el aumento de la desertificación y la disminución de la calidad de las aguas, del suelo y del aire. A toda esta relación de efectos perniciosos provocados por los incendios forestales se pueden añadir tanto la posible pérdida de vidas humanas como las indudables pérdidas económicas que también implican, con daños en explotaciones, cultivos, viviendas, destrucción de la madera y los productos derivados, desde papel hasta combustible, o incluso el coste de regeneración de las zonas afectadas.¹⁵⁴⁸

Por ello, esta autora entiende que la aplicación del Código Penal y demás disposiciones normativas, es ineludible, pero a su vez afirma que las consecuencias que provocan no se resuelven con la mera represión del delito o la imposición de infracciones administrativas. Además de perseguir a los responsables, los poderes públicos y la propia Fiscalía deben trabajar de forma más activa en la prevención, la disuasión y la búsqueda de alternativas al uso del fuego en los entornos forestales.

En consonancia con esta trascendencia social, el vigente Código Penal introduce un tipo específico de delito con el objeto de sancionar a los responsables de provocar incendios en montes o masas forestales, que se contiene en la Sección Segunda, del Capítulo II del Título XVII (delitos contra la seguridad colectiva), concretamente en los artículos 352 y siguientes. Por lo tanto, el legislador ha optado por ubicar este tipo específico de delito dentro del grupo de los que vienen a salvaguardar la seguridad de las personas y bienes, formulando su descripción como un tipo específico (en realidad una especie de subtipo atenuado) del tipo genérico del delito de incendio, que comporta un

¹⁵⁴⁷ FERREIRO BROZ, María del Mar (2016).

¹⁵⁴⁸ A esta relación deben incluirse los costes asociados a las labores de extinción de los incendios, asociados a los enormes medios materiales y humanos que deben emplearse en estas labores, y que deben ser afrontados por los poderes públicos como medida de reacción ante la producción o generación de un incendio forestal. *Vid.* VERCHER NOGUERA, Antonio (2018).

peligro para la vida o integridad física de las personas y que se encuentra regulado en el artículo 351 (Sección Primera del Capítulo II). De hecho, el propio párrafo segundo del artículo 352 reconduce el delito por incendio forestal al citado artículo 351, si se prueba que durante el incendio se produjo un peligro efectivo para la vida o la integridad de las personas, como puede apreciarse en las STS de 5 de octubre de 2017 (EDJ 2017/208853), de 9 de febrero de 2015 (EDJ 2015/10752), y de 21 de mayo de 2013 (EDJ 2013/77361).

Aunque el incendio forestal presenta un tipo específico de delito dentro del vigente Código Penal, lo cierto es que éste no recoge su definición, por lo que de nuevo tenemos que acudir a la normativa administrativa. En concreto, el artículo 6.k) de la Ley de Montes define al incendio forestal como el “fuego que se extiende sin control sobre combustibles forestales situados en el monte”. A su vez, el artículo 5 define monte como todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas. A su vez, en esta definición se incluye todo terreno que, sin reunir las características descritas, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable y que no se destine al uso agrícola o haya pasado a ser terreno urbanizado.

Conforme a esta descripción, asumida como se ha indicado por la formulación del tipo penal de este delito específico, se ha considerado de forma tradicional que la provocación de incendios forestales era una clase de hechos delictivos cometidos por personas físicas a título particular, mediante actuaciones improcedentes en entornos forestales, realizadas tanto a título doloso como culposo e imprudente. Sin embargo, alrededor de la quema de montes y bosques se ha ido desenmascarando un ámbito específico y asociado a la actividad económica que ha derivado en la proliferación de una gran superficie de territorio quemado en toda España, buscando rendimientos subyacentes

como son la dotación de nuevos suelos aptos para la urbanización¹⁵⁴⁹, la extensión de zonas de cultivo o, incluso, el uso industrial de la madera de árboles quemados. Ante esta situación, la configuración del delito como tipo prioritariamente realizado a título particular por mera voluntad pirómana o por descuidos improcedentes parece superada, existiendo una amplia variedad de posibles responsables de su comisión, por lo que debemos diferenciar los posibles ámbitos sobre los que pueden producirse las actuaciones irregulares que pueden derivar en la aplicación de la correspondiente sanción penal.

De este modo, debemos distinguir entre la comisión de este delito por actuaciones conscientes dirigidas a producir el incendio forestal y todos sus efectos, que se corresponde con la definición específica del tipo del artículo 352; en segundo lugar, la comisión de este delito buscando un beneficio económico con los efectos derivados del incendio, supuesto en los que el tipo pasa a configurar un tipo agravado específico regulado en el artículo 353.2 y, en tercer lugar, la comisión del delito por actos calificados como imprudentes, supuesto que se incardina dentro de lo dispuesto genéricamente en el artículo 358 como tipo de responsabilidad atenuada.

Sobre este último supuesto, PASTOR PÉREZ¹⁵⁵⁰ sostiene que la jurisprudencia considera que la imprudencia, a efectos de integrar el tipo del artículo 358 del Código Penal, ha de ser calificable como grave y, con carácter general, consistente en la omisión de las más elementales reglas de cautela o diligencia exigibles en la realización de la actividad. Dicho de otro modo, la imprudencia grave se caracteriza por imprevisiones que sean fácilmente asequibles, por la desatención grosera y relevante de lo que es exigible a cualquier persona que se halle en sus circunstancias y realice esa actividad, por la falta de adopción de las precauciones más elementales y rudimentarias, o la ausencia de absoluta cautela.

¹⁵⁴⁹ Como ya se apuntó en su momento, como medios de prevención de algunas de estas causas, se incluyeron en el artículo 50.1 de la LM algunas medidas para desincentivar estos incendios forestales con objetivo económico encubierto, como son la prohibición del cambio de uso forestal del terreno quemado al menos durante 30 años y de toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, en este caso durante el periodo de tiempo que determine la legislación autonómica.

¹⁵⁵⁰ PASTOR PÉREZ, Sandra (2010).

Junto al tipo específico de los delitos por incendios forestales y al agravado por la expectativa de beneficio económico debemos añadir, a su vez, otro tipo agravado regulado en el artículo 353.1 del CP y que en su formulación requiere la concurrencia de alguna de las circunstancias que se relacionan en su redacción. En síntesis requiere que afecte a una superficie de considerable importancia; que se deriven grandes o graves efectos erosivos en los suelos; que altere significativamente las condiciones de vida animal o vegetal, o afecte a algún espacio natural protegido; que el incendio afecte a zonas próximas a núcleos de población o a lugares habitados; que sea provocado en un momento en el que las condiciones climatológicas o del terreno incrementen de forma relevante el riesgo de propagación del mismo; o finalmente, cuando se ocasione grave deterioro o destrucción de los recursos afectados. Por lo tanto, se puede apreciar que la comisión de este delito sobre de suelos protegidos puede conllevar la aplicación de este tipo agravado, al afectar a espacios naturales y a sus recursos y ello, como se ha indicado anteriormente, sin perjuicio de que la producción de riesgo para las personas pueda conllevar la aplicación del tipo genérico del artículo 351 del CP.

Sobre este concreto tipo agravado de delito de incendio forestal, autores como RODRÍGUEZ PONTEVEDRA¹⁵⁵¹ critican que la redacción de los supuestos del artículo 353.1 del CP contenga expresiones imprecisas, tales como “considerable importancia”, “graves efectos”, “grave deterioro” y otras similares. A juicio de este autor, esta circunstancia dificulta la aplicación rigurosa de los preceptos, permitiendo al juzgador un cierto grado de discrecionalidad, nada deseable en el Derecho Penal. En todo caso, aunque puede que en un mismo incendio se aprecien más de una de las condiciones establecidas para su consideración por el tipo penal agravado, lo cierto es que la norma las dispone de forma alternativa, por lo que bastará la concurrencia de alguna de ellas para determinar el agravamiento de la sanción a imponer a los responsables.

¹⁵⁵¹ RODRÍGUEZ PONTEVEDRA, Jacobo Mesías (2018).

A lo anterior, ZATARAÍN Y VALDEMORO¹⁵⁵² añade la cuestión relativa al ámbito al que este tipo agravado debe extender la consideración de la expresión “espacio natural protegido”, cuya interpretación también puede generar controversias. A juicio de este autor, la aplicación de este tipo agravado debe reducirse a los supuestos de espacios definidos por la LPNYB y sus normas de desarrollo, puesto que parece improcedente extender más allá su consideración, de acuerdo con los principios reguladores del ordenamiento penal¹⁵⁵³.

Por su parte el artículo 354 del CP contiene el tipo reducido aplicable a los actos de provocación de incendios forestales que no llegan a alcanzar su propagación efectiva, incluyendo una exención de pena aplicable si el incendio no se propaga por la acción voluntaria y positiva de su autor.

Finalmente cabe destacar que, en consonancia con las medidas que la Ley de Montes incorpora para evitar los incendios forestales provocados para buscar beneficios derivados de la explotación del terreno quemado o de la madera de los árboles incendiados, el artículo 355 del CP dispone que los Jueces o Tribunales podrán acordar que la calificación del suelo en las zonas afectadas por un incendio forestal no pueda modificarse en un plazo de hasta treinta años. Igualmente podrán acordar que se limiten o supriman los usos que se vinieran llevando a cabo en las zonas afectadas por el incendio, así como la intervención administrativa de la madera quemada procedente del incendio. Con estas medidas adicionales el legislador ha pretendido proveer a la Autoridad Judicial de un sistema de medios de disuasión de estas actuaciones delictivas, abortando cualquier posibilidad de beneficio o finalidad oculta que

¹⁵⁵² ZATARAÍN Y VALDEMORO, Francisco Javier (2019, págs. 118-120).

¹⁵⁵³ No obstante, el propio autor manifiesta que esta interpretación no es pacífica, incluyendo ejemplo de resoluciones judiciales en las que se ha aplicado este tipo agravado a superficies de terreno clasificadas como suelos de especial protección, pero sin declaración de espacio natural protegido a los efectos de la normativa sectorial aplicable. Como ejemplo alude a la SAP de Valencia de 22 de noviembre de 2011 (rec. 8/2011), que extiende la aplicación de este tipo agravado a un supuesto de monte clasificado como suelo no urbanizable de especial protección. En sentido contrario, sí entiende justificada su aplicación en el supuesto analizado por la STSJ de Cataluña de 17 de septiembre de 2001 (Sala de lo Civil y Penal, rec. 14/2001), relativo a un incendio iniciado en zona no protegida pero cuya previsible evolución terminó por afectar a una zona sí sometida a especial protección.

podiera estar detrás de la actuación consciente en contra de los espacios forestales.

3. La aplicación del principio de prevención en los delitos ambientales.

La consideración de la protección ambiental por el Derecho Penal debe comenzar por los mismos principios que presiden toda actuación de este orden jurisdiccional, de entre los que podemos destacar sin ningún ánimo de exhaustividad los que determinan la necesidad de que la reacción punitiva venga precedida de una actuación calificada previamente como delito o falta y, en segundo lugar, que la misma se disponga como última ratio de aplicación, solo efectiva ante supuestos punitivos que, por su entidad o propia condición, no deban ser sancionados expresamente por cualquier otro orden jurídico como sería el administrativo.

Esta realidad conlleva a plantearse la cuestión de la posible aplicación del principio de prevención o precaución en el orden penal, como medida adicional de protección del medio ambiente que ya opera de forma ordinaria en el ámbito administrativo, pero cuya virtualidad en los procedimientos penales presenta algunos perfiles problemáticos. Como explica de forma muy clara ARROYO ALFONSO¹⁵⁵⁴, la consideración del principio de prevención o precaución en el orden penal supondría la ampliación de los supuestos en los que las actuaciones sancionables por los delitos ambientales se basan en actividades que provocan situaciones de riesgo ambiental, por lo tanto, sin la efectiva producción de un daño ambiental apreciable. Esta ampliación de supuestos sancionables penalmente bajo el principio de precaución conllevaría la introducción de actuaciones en las que se produjera una mera incertidumbre sobre el propio riesgo ambiental, que en palabras de la propia autora pueden calificarse como las que carezcan de una seguridad científica sobre la posible producción de los efectos nocivos preteridos o, cuanto menos, sobre las que existan controversias entre los estudiosos de la materia.

¹⁵⁵⁴ ARROYO ALFONSO, María Soledad (2018, págs. 17 y ss.).

En general, la doctrina viene sosteniendo la no aplicabilidad de este principio en el orden penal, al menos de forma directa, debido a que la necesidad de delimitar los ámbitos precisos de los diferentes tipos delictivos conlleva aparejada la exigencia de justificar fehacientemente que la actividad sancionable penalmente agrede o afecte al bien jurídico protegido, en este caso al medio ambiente, lo que no puede materializarse en situaciones sobre las que no hay una apreciación general, o al menos mayoritaria, de su posible efecto pernicioso.

Por ello, el posible juego del principio de prevención en el Derecho Penal parece reservado a su actuación como elemento configurador de los tipos penales en blanco, que como se ha apuntado anteriormente apelan a otros ámbitos jurídicos para configurar la descripción de la conducta sancionable penalmente. No obstante, aunque ciertamente en base a la apelación al Derecho Administrativo este principio pudiera sustentar la conformación de algunos tipos delictivos de naturaleza ambiental, no es menos cierto que la ausencia de certeza demostrable sobre el riesgo de la actuación motivaría que por sí sola no pudiera configurar plenamente un tipo penal, requiriendo la concurrencia de otros elementos de apreciación que pudieran sostener la antijuridicidad de una determinada actuación a efectos penales.

En todo caso, parece posible afirmar que la introducción del principio de precaución o prevención en el ordenamiento jurídico-penal no se encuentra del todo vedada, tanto sea por la propia introducción de su consideración por resquicios legales como el anterior como, principalmente, por la evolución de la doctrina científica al corroborar situaciones previamente discutibles, que tras su contraste pasen a ser calificadas de forma general como actuaciones de riesgo ambiental. En este sentido cabe traer a colación nuevamente los denominados “delitos de peligro”, que presentan una especial incidencia en la protección ambiental y de los valores del entorno, como es ejemplo el ya analizado tipo del artículo 325 del CP, que sanciona a los responsables de provocar o realizar

diferentes actuaciones¹⁵⁵⁵ que causen o “puedan causar” daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas.

Como afirma VERCHER NOGUERA¹⁵⁵⁶ a este tradicional delito de peligro se le ha incorporado la perspectiva del resultado, de tal modo que a la mera actuación que debe ser sancionada penalmente por su presunta capacidad para provocar daños ambientales, se une ahora la necesidad de apreciar que éstos sean “sustanciales”, concepto indeterminado que deberá ser progresivamente objetivado por medio de las decisiones judiciales que vengán a interpretar su alcance y contenido.

VII. LAS REPERCUSIONES ECONÓMICAS DE LA PROTECCIÓN DEL SUELO.

Como se ha reiterado a lo largo del presente trabajo, la declaración de un suelo como protegido presenta una indudable afección sobre los intereses de sus propietarios, fundamentalmente debido a que el régimen de especial protección va acompañado de una serie de medidas que tienden a restringir, o incluso anular, tanto las posibles expectativas de un futuro desarrollo urbanizador para el terreno, como los propios usos autorizables sobre los que de forma ordinaria presentan los suelos rústicos que no ostentan dicha condición.

La primera de esas cuestiones presenta un menor grado de relación sobre los efectos derivados de la protección del suelo, debido a que los motivos por los que un suelo vea limitada o anulada sus expectativas de desarrollo urbanístico pueden derivar de muy variadas circunstancias, como son su ubicación, configuración física o geográfica, vinculación con terrenos colindantes, etc. No obstante, es indudable que la declaración de un suelo como protegido conllevará la imposibilidad legal de su desarrollo urbanístico, al menos en tanto

¹⁵⁵⁵ Que relaciona como “...emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar, con incidencia incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas...”.

¹⁵⁵⁶ *Op. cit.* (2018, pág. 196).

que mantenga los valores o circunstancias que le hicieron merecedor de la especial protección y, en todo caso, esta eventual posibilidad requiere que se elimine esta clasificación, lo que como hemos visto no es un proceso nada sencillo debido a la aplicación de principios como el de no regresión del suelo protegido.

La segunda de las consecuencias apuntadas supone, técnicamente, una afección más directa sobre los intereses de los propietarios del suelo rural, debido a que se discriminan terrenos con una misma clasificación urbanística (rústicos o no urbanizables), asignando una menor aptitud para albergar usos a los que se declaran como especialmente protegidos, lo que incluye que, en determinados casos, los suelos sometidos a un mayor nivel de protección no se consideren aptos ni siquiera para los usos tradicionalmente asociados a los entornos rurales.

Ambos supuestos presentan indudables repercusiones económicas, debido a que son las condiciones urbanísticas las que en un entorno de mercado general y libre, vienen a determinar el valor asignado a cada tipo de suelo, fundamentalmente a través de la valoración de sus aptitudes para albergar diferentes usos o, en otro caso, de su potencialidad para un futuro desarrollo urbanístico. A lo expuesto cabe añadir que, en algunos supuestos, la especial protección de un territorio lleva asociados unos costes directos e indirectos, derivados de la necesidad de preservar los valores o elementos determinantes de su especial protección y que, evidentemente, suponen un dato más a considerar dentro de las repercusiones económicas de la protección del suelo, esta vez con signo negativo para los intereses de los terceros afectados que, en la mayoría de los casos, presentan un interés particular muy diferente al general de la sociedad en su conjunto que motivó la decisión administrativa de singularizar el régimen jurídico de los terrenos.

Por todas estas cuestiones, se plantea la posible necesidad de compensar por los poderes públicos a los titulares de los suelos sobre los que se declare un régimen de especial protección, en función de los perjuicios económicos y de

las cargas asociadas a su situación administrativa, para lo que deberá diferenciarse entre las vinculaciones urbanísticas derivadas de la función social de la propiedad que todo titular de terrenos tiene el deber de soportar, de las vinculaciones individuales que, por encima de este régimen común, requieran una compensación al suponer una limitación singular y superior a la del régimen general y que, en definitiva, conlleve asociado el derecho del ciudadano afectado a obtener una legítima indemnización.

A. La valoración del suelo rural sujeto a especial protección.

Toda consideración sobre las repercusiones económicas de la protección del territorio debe partir del valor que se asigne al suelo rural en general y al especialmente protegido en particular, para así poder analizar inicialmente la incidencia que la declaración administrativa de esta naturaleza presenta sobre los intereses económicos de los terceros afectados¹⁵⁵⁷. En concreto, dado el actual sistema constitucional de distribución de competencias, sobre esta cuestión debemos atender a lo dispuesto en la vigente normativa estatal, que se contiene en el Título V del TRLS2015, en cuyo artículo 34 se indica que las valoraciones del suelo, instalaciones, construcciones y edificaciones, así como los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por lo dispuesto en esta normativa cuando tengan por objeto la verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística en las que la valoración determine el contenido patrimonial de facultades o deberes propios del derecho de propiedad, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados. A su vez, también regirá la fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive; la fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas; y, finalmente, la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

¹⁵⁵⁷ Cfr. BULLEJOS CALVO, Carlos y ORTEGA MARTÍN, Eduardo (2012).

Por lo tanto, debemos concluir que la valoración del suelo delimitada conforme a esta normativa se aplica en todos los supuestos en los que participan poderes públicos en interacción con los propietarios del suelo o, dicho de otro modo, en un sentido amplio, cuando la valoración presenta un carácter administrativo.

1. Sistema de valoración del suelo rural a efectos administrativos.

Con respecto al suelo rural¹⁵⁵⁸, el artículo 36 del TRLS2015 dispone que los terrenos deberán ser tasados mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, atendiendo al rendimiento de uso, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración. El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación deberá ser justificada en el correspondiente expediente de valoración.

Por su parte, las edificaciones, construcciones e instalaciones, cuando deban valorarse con independencia del suelo, se tasarán por el método de coste de reposición según su estado y antigüedad en el momento al que deba entenderse referida la valoración y finalmente, las plantaciones y los sembrados preexistentes, así como las indemnizaciones por razón de arrendamientos rústicos u otros derechos, se tasarán con arreglo a los criterios de las Leyes de Expropiación Forzosa y de Arrendamientos Rústicos¹⁵⁵⁹.

¹⁵⁵⁸ Conforme a la nomenclatura de la normativa estatal.

¹⁵⁵⁹ Este artículo es objeto de desarrollo por la disposición adicional séptima del propio TRLS2015 y por los artículos 7 y siguientes del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo. Entre éstos cabe destacar el contenido del artículo 17, que regula el factor de corrección por localización y en el que se determinan los parámetros para calcular los elementos que lo integran, destacando el factor de corrección u_3 que hace referencia a la situación del suelo rural en entornos de singular valor ambiental o paisajístico.

De esta descripción legal se concluye que el suelo rural, definido por el TRLS2015 como todo aquel suelo que no ha sido sometido al proceso de transformación urbanística, por lo que en esta categoría debemos incluir los clasificados urbanísticamente como rústicos o no urbanizables, debe ser objeto de valoración conforme a los parámetros de su uso real o potencial (aprovechamiento o renta) y su cuantía solo será modulable por la aplicación de un concreto factor de localización, que básicamente deriva de la aplicación de algunos elementos relativos a sus particulares circunstancias, tanto físicas como jurídicas, para lo que se disponen determinados parámetros específicos de utilización, pudiendo destacar de entre los mismos el de su inclusión en entornos de singular valor ambiental o paisajístico. Esta afirmación de la norma estatal supone que la localización del suelo en entornos protegidos determinará, con carácter general, un aumento del importe de valoración del terreno, aplicable a todo proceso por el que éste tenga que ser calculado en procesos de naturaleza administrativa, incluidos los casos de su expropiación o venta forzosa¹⁵⁶⁰.

No obstante, el propio artículo 36 del TRLS2015, en su punto segundo, introduce una matización muy importante sobre el proceso de valoración del suelo rural y que deriva de la reforma introducida en esta materia con la aprobación de la ley estatal de 2007. El citado artículo 36.2 determina expresamente que en ningún caso podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizadas. Con esta afirmación

¹⁵⁶⁰ El Tribunal Constitucional mediante la citada Sentencia de 11 de septiembre de 2014, anuló el inciso "hasta un máximo del doble" que contenía la anterior redacción de este artículo, al estimar que: "...Así, la Disposición adicional séptima del Texto Refundido autoriza que el tipo normal de capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación a que se refiere su artículo 23.1 pueda ser corregido -a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en la redacción original de 2008, o mediante desarrollo reglamentario en la redacción vigente- cuando el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas. Es así como la norma impugnada permite corregir al alza el valor obtenido por la capitalización real o potencial de la renta en función de factores objetivos de localización del terreno. No obstante, respecto de dichos factores, el art. 23.1 prevé un máximo o límite a la corrección de la valoración del suelo, que incorpora un tope máximo fijo que no se halla justificado, que puede resultar inadecuado para obtener en esos casos una valoración del bien ajustada a su valor real y que, en consecuencia, puede impedir una determinación de la indemnización acorde con la idea del proporcional equilibrio, razones por las cuales el inciso "hasta el máximo del doble" del párrafo tercero del art. 23.1.a) ha de reputarse contrario al art. 33.3 CE".

normativa se ha de entender que la posible (o incluso real, en el caso de los suelos urbanizables no desarrollados) aptitud del suelo para albergar futuros procesos urbanizadores no debe ponderarse al valorar los suelos rurales, al menos para las valoraciones que hemos denominado anteriormente como “administrativas”.

Como afirma GUTIÉRREZ COLOMINA¹⁵⁶¹ esta determinación fue una de las reformas más importantes que se introdujo con la nueva regulación estatal del suelo de 2007 y sucesivamente refundida hasta el actual TRLS2015. A diferencia de anteriores normativas en las que la valoración del suelo tenía como base la clasificación urbanística del terreno y, por lo tanto, se consideraba principalmente su destino y no su situación actual, la vigente normativa estatal establece como elemento caracterizador de la valoración la situación real del terreno, evitando incluir en la misma elementos o circunstancias no presentes en la realidad material del suelo, incluidas las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos.

Sobre esta consideración normativa se pronuncia la STS de 20 de noviembre de 2015 (Sala 3ª, sec. 6ª, rec. 1463/2014. Ponente HUERTA GARICANO, EDJ 2015/213406), al indicar expresamente (FD 1º):

“En palabras del Tribunal Constitucional en su Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre: “La actual opción del legislador, de desligar definitivamente la valoración de la clasificación del suelo, persigue, por otra parte, tal y como se explica en la exposición de motivos de la Ley, paliar la especulación, en línea con el mandato constitucional ex art. 47 CE, y lograr que la valoración se lleve a cabo conforme a lo que hay y no a lo que dice el plan que puede llegar a haber en un futuro incierto, a cuyos efectos la ley distingue dos situaciones: la de suelo rural, que es aquel que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y la de suelo urbanizado, que es el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran, como sigue razonando la exposición de motivos, conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad”. Este cambio -dice nuestra Sentencia de 16 de octubre de 2015, casación 245/14 - “también afecta a los suelos que se destinen o por los que vayan a discurrir infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal (...) dado que ya no es posible valorar el suelo rural

¹⁵⁶¹ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2008, págs. 354 y ss.).

como si estuviera "de facto" urbanizado y contase con todos los servicios urbanísticos necesarios, por el hecho de que transcurra una infraestructura supramunicipal, con independencia de sus características y su integración en el planeamiento municipal".

A todo lo expuesto debemos añadir la alusión que la propia norma estatal contiene en la disposición adicional séptima del TRLS2015, por la que se viene a legitimar una corrección adicional sobre el método de capitalización de rentas establecido para valorar los suelos rurales, disponiendo que esta capitalización podrá ser modulada aplicando un coeficiente corrector en función del tipo de cultivo, explotación o aprovechamiento del suelo, cuando el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas. Con esta alusión el legislador estatal parece pretender que el suelo rural, a los efectos prevenidos en la propia normativa, sea valorado conforme a parámetros similares a los que en cada caso maneje el mercado, pero sin que ello suponga incorporar a la valoración las posibles expectativas urbanísticas no realizadas, que sin embargo con anteriores regulaciones eran incluidas e, incluso, reconocidas judicialmente.

Esta alusión ha sido objeto de crítica por autores como BARREDA BARBERÁ¹⁵⁶² al estimar, por una parte, que la referencia al valor de mercado fuera de toda expectativa urbanística parece bastante complicada de alcanzar, debido a que se elimina del cálculo de la valoración un elemento que en el sector privado caracteriza toda consideración del suelo a efectos de determinar su valor de transacción. Por otra parte, expone que esta alusión a las expectativas urbanísticas tampoco se realiza de forma totalmente correcta, puesto que la voluntad de excluirlas de todo proceso de valoración administrativa del suelo que recoge el TRLS2015 puede quedar en parte mediatizada por la consideración de algunos de los elementos integrantes del factor de localización, que pueden incorporar o comprender de forma tangencial algunas de estas expectativas.

¹⁵⁶² *Op. cit.* (2008, págs. 297 y ss.).

En apoyo de esta última consideración el autor invoca algunas Sentencias del Tribunal Supremo que, si bien derivadas de la aplicación de la normativa estatal anterior a 2007, incluyen dentro del elenco de expectativas urbanísticas a considerar dentro de la valoración del suelo una razonable previsibilidad de que, en un tiempo significativo y en términos económicos, el terreno vaya a ser incorporado al proceso urbanizador (STS de 26 de octubre de 2006, entre otras). En similares términos se expresa GUTIÉRREZ COLOMINA al entender que con la introducción de estos factores de corrección de la valoración del suelo rural, el legislador estatal trata de asimilar algunos criterios valorativos que ya ha reconocido la jurisprudencia y que, aunque se quiera negar, se dirigen a incorporar algún tipo de expectativa urbanística, sobre todo en los casos de los suelos sometidos a procesos expropiatorios¹⁵⁶³.

En este sentido, es imprescindible aludir a la reciente STS de 18 de mayo de 2018 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 160/2017. Ponente OLEA GODOY, ECLI:ES:TS:2018:1824), en la que el Alto Tribunal analiza la situación creada tras la declaración de inconstitucionalidad del punto a) del artículo 25.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que se corresponde con el actual artículo 38.2 del TRLS2015. Esta situación deriva de la STC 218/2015, de 22 de octubre (LA LEY 8457/2008), por la que se declaró inconstitucional el apartado por el que se contemplaba la indemnización por impedir el ejercicio de la facultad de participar en las actuaciones de nueva urbanización o alterar sus condiciones, cifrada en el resultado de aplicar el mismo porcentaje que determinara la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para la participación de la comunidad en las plusvalías, a la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación. En el caso planteado ante el Tribunal Supremo, se somete a su consideración la aplicación de la anterior doctrina jurisprudencial de los “sistemas generales que crean ciudad”, como criterio de aplicación para la valoración de un suelo rural expropiado para construir una estación depuradora de aguas residuales, ante la anulación del supuesto indemnizatorio derivado de la imposibilidad de la participación del terreno en actuaciones

¹⁵⁶³ *Op. cit.* (2008, pág. 366).

urbanizadoras, pero ser utilizado para la instalación de sistemas generales para los entornos urbanos colindantes.

Tras analizar la cuestión conforme a la situación actual, el Alto Tribunal ratifica la decisión de la Sala del TSJ de Castilla-La Mancha que en 2016 determinó la improcedencia de asumir de nuevo esa doctrina jurisprudencial para el caso planteado, y ello debido a que la misma no cabe en la actual consideración legal por la que solo pueden valorarse los suelos conforme a su situación real, rural o urbanizada. En este caso la Sala asume que existe un vacío normativo ante la eliminación del supuesto indemnizatorio contenido en el precepto declarado inconstitucional, pero con ello no puede pretenderse la aplicación de la doctrina de los sistemas generales que crean ciudad, porque la misma partía de una situación de hecho por la que un suelo era discriminado frente a otros, lo que no puede asumirse en la situación actual en la que se parte de la valoración del suelo en su realidad material real y no potencial.

En cualquier caso, por todo lo expuesto parece evidente que con la actual redacción de la normativa estatal sobre valoración del suelo rural, a estos efectos la declaración administrativa por la que se determine la especial protección de un terreno no va a posibilitar la exigencia de compensación alguna por sus titulares en una posterior valoración del terreno, no solo porque esa contingencia ya se encuentra expresamente recogida en la formulación de los factores de corrección de las valoraciones del terreno, sino fundamentalmente, por esta exigencia legal de excluir de los procesos de valoración toda expectativa o aspiración asociada a futuras actuaciones urbanizadoras o de naturaleza similar.

2. La aplicación de factores de corrección en la valoración del suelo rural.

Sobre esta cuestión cabe hacer otra consideración añadida a lo expuesto hasta ahora, relativa al ámbito al que alcanzan los valores o elementos por los que un determinado suelo protegido puede verse beneficiado por la aplicación del

factor objetivo de localización al que hace referencia el artículo 36.1.a) del TRLS2015. Según la redacción del citado artículo, uno de los factores de localización es la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, por lo que si ponemos en relación el contenido de este artículo con la relación de valores por los que los suelos pueden ser declarados especialmente protegidos que se contiene en el artículo 13.1 de la misma norma, vemos como existen una serie de elementos (culturales, históricos, arqueológicos y científicos) que, a priori, parecen quedar excluidos de su consideración como valores motivadores de la introducción del factor de corrección valorativa del suelo rural por su especial protección.

Esta omisión fue corregida con la redacción del artículo 17.5 del citado Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (RVLS), en el que incluye la siguiente mención:

“A los efectos de la aplicación del factor corrector u_3 , se considerarán como entornos de singular valor ambiental o paisajístico aquellos terrenos que, por sus valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos, sean objeto de protección por la legislación aplicable y, en todo caso, los espacios incluidos en la Red Natura 2000”.

Con la introducción de este apartado, la norma reglamentaria viene a suplir la inexplicable exclusión que realiza el artículo 36.1.a) de algunos de los valores asumidos por el propio TRLS2015 como merecedores de generar la protección especial del suelo, y cuya omisión podría generar dudas respecto a su consideración efectiva a la hora de aplicar el factor de corrección definido legalmente para la valoración del suelo rural. Entiendo que esta corrección ha sido muy oportuna y, sin duda, necesaria, debido a que la diferencia de criterio contenida en un mismo texto legal puede generar una comprensible duda razonable sobre la voluntad del legislador, pudiendo asumir (aunque ciertamente se antoja difícil de entender) que se determinara la discriminación positiva de algunos valores del suelo sobre otros, cuando en todos los casos se

entiende que son potencialmente generadores de la especial protección de un territorio concreto¹⁵⁶⁴.

Lo cierto es que a partir de la entrada en vigor de esta ampliación normativa del espectro de valores del suelo susceptibles de ser considerados específicamente en los procesos de valoración administrativa y conforme a los criterios integradores que se han sostenido durante el presente trabajo, considero que en su formulación pueden entenderse incluidos todos los valores de características y condiciones similares a los enumerados por la regulación estatal, aunque en las normativas autonómicas se presenten conforme a otra nomenclatura o definición. De hecho, incluso el propio texto reglamentario incluye expresamente a los suelos incluidos dentro de la Red Natura 2000, con lo que extiende su aplicación a terrenos que, en algunos casos, no se encuentren dentro de ámbitos de especial protección conforme al planeamiento aplicable, como puede ser el caso de los declarados como LIC no incorporados al mismo de forma efectiva.

Pero independientemente de lo anterior, en relación con la regulación actual de los valores considerados a la hora de valorar el suelo rural protegido, se echa en falta alguna alusión (aunque ésta fuera realizada de forma genérica) a algunos otros tipos de elementos que pueden determinar la especial protección del suelo y, con ello, disminuir sus aptitudes urbanísticas sin que a efectos de valoración se vean compensados (al menos conforme a la literalidad de la norma estatal vigente) con la aplicación del factor de objetivo de corrección correspondiente. Entre estos casos cabe destacar el que afecta a los suelos en los que se aprecian riesgos naturales o tecnológicos, supuestos sobre los que la generalidad de la normativa urbanística establece la obligación (o al menos la posibilidad) de que sean incluidos en ámbitos de especial protección y que, como se ha indicado, en la literalidad de la normativa estatal sobre valoraciones se encuentran excluidos de los elementos de corrección valorativa

¹⁵⁶⁴ A esta conclusión se puede añadir la dificultad asociada que se podría generar durante el proceso de valoración, al tener que distinguir dentro de las categorías de suelos protegidos que pudiera establecer cada normativa urbanística en concreto, las que contuvieran específicamente los reducidos valores por los que se podría aplicar este concreto factor de corrección en la valoración del suelo rural.

dispuestos para otras situaciones, que si bien son diferentes en cuanto a la motivación por la que se encuentran sometidos a especial protección, son similares a efectos de las repercusiones derivadas de su consideración legal.

Entiendo que tanto esta situación, como otras sustancialmente iguales que pudieran producirse en la práctica, en caso de materializarse generarían un evidente agravio comparativo entre los distintos titulares de suelos protegidos, puesto que las condiciones inherentes al suelo deben ser objeto de valoración en la estimación general de las condiciones del terreno, pero los factores de corrección deberían ser equivalentes en casos en los que la determinación legal de las distintas situaciones de los suelos, y su aplicación práctica, también lo son.

A la anterior crítica debe añadirse la que, en mi opinión, también se genera con la aplicación de los denominados “coeficientes de ponderación” que establece el artículo 17.5 del RVLS, que son los factores encargados de modular los elementos fijos del factor de corrección u_3 específicamente destinado a los suelos protegidos¹⁵⁶⁵. En concreto, el citado artículo dispone:

“El coeficiente de ponderación, p , deberá determinarse sobre la base de criterios objetivos de acuerdo con los valores reconocidos a los terrenos objeto de la valoración en los instrumentos de ordenación urbanística y territorial o, en su caso, en las redes de espacios protegidos. Estará comprendido entre unos valores de 0 y 2, y atenderá a los valores y cualidades del entorno, siendo mayor cuanto mayor sea su calidad ambiental y paisajística o sus valores culturales, históricos, arqueológicos y científicos.

El coeficiente de ponderación, t , se aplicará únicamente cuando se acredite que, según los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en los terrenos se permite un régimen de usos y actividades diferentes a los agropecuarios o forestales que incrementan el valor. Estará comprendido entre unos valores de 0 y 7, y atenderá a la influencia del concreto régimen de usos y actividades en el incremento del valor del suelo sin consideración alguna de las expectativas urbanísticas, siendo mayor cuanto mayor sea tal influencia”.

¹⁵⁶⁵ La expresión que el RVLS determina para la aplicación del factor de corrección es $u_3 = 1,1 + 0,1 \times (p + t)$.

Si analizamos el primero de los coeficientes (denominado “p”), y dado que ambos funcionan en sentido positivo, podemos comprobar como la mayor entidad de los valores protegidos debe suponer un aumento del coeficiente que, en definitiva, va a determinar una corrección positiva al alza del valor final resultante. Sin embargo, en el caso del coeficiente “t”, se le otorga mayor valor en tanto que el suelo ostente un mayor ámbito de usos autorizables sobre los naturalmente presentes en los suelos rurales, con lo que de facto se reconocen los posibles aprovechamientos alternativos del suelo a efectos de valoración¹⁵⁶⁶.

Esta específica consideración de los términos del factor de corrección, aunque conforme a la teoría económica sea perfectamente entendible al otorgar una mayor valoración al suelo que presenta un mayor interés urbanístico o ambiental (y además por este orden), sin embargo, a mi juicio no cumple con los requisitos que deben exigirse a un factor de corrección establecido expresamente para valorar de forma específica la ubicación del terreno en entornos especialmente protegidos, y ello por el mismo argumento expuesto anteriormente, al estimar que mediante la aplicación de este factor deberían equipararse las situaciones que son sustancialmente iguales a efectos legales (suelos protegidos)¹⁵⁶⁷.

Conforme a esta interpretación y siguiendo su razonamiento lógico, entiendo que se deberían incluir los criterios de valor real del suelo en su consideración principal y, en cuanto a tales, deberían estimarse sus aptitudes urbanísticas por encima de los usos tradicionales del suelo rural. Que el legislador no haya incluido esta consideración dentro de la estimación del valor conforme al método de capitalización de rentas es, sin duda, producto de su intención de evitar nominalmente toda expectativa urbanística dentro del proceso, aunque

¹⁵⁶⁶ Además, con mayor valor intrínseco que el otorgado a la calidad de los valores del territorio, puesto que la diferencia numérica del valor asignado en uno u otro caso es muy evidente (2 sobre 7).

¹⁵⁶⁷ Incluso, cabe añadir, entiendo procedente que este “factor de corrección” valorara en mayor medida las limitaciones derivadas de la especial protección del suelo, al contrario de lo que se recoge en la formulación de la norma vigente, y ello en función del valor ambiental que pudiera considerarse en el mismo, asumido en función del interés general que subyace de esta declaración administrativa.

como hemos visto se vienen a reconocer implícitamente dentro del factor de corrección.

En definitiva, se puede concluir que este factor de corrección específico debería primar o ponderar las limitaciones impuestas por la protección del suelo a sus titulares, máxime en situaciones donde éstas alcanzan un grado superlativo, como son los casos de los terrenos incluidos en espacios naturales protegidos, cuya declaración de utilidad pública asociada a su consideración ambiental conforme dispone el artículo 40 de la LPNYB, suele propiciar la expropiación de los terrenos como única salida airosa de sus titulares ante la vinculación que sobre los mismos presenta su situación legal. Al contrario, estimo que para el reconocimiento de las aptitudes del suelo por encima de los usos rurales, lo correcto sería introducir un nuevo factor de corrección específico, aunque eso fuera reconocer de forma algo más expresa que en la valoración del suelo rural se ha de estimar un cierto grado de expectativa sobre el mismo.

Esta conclusión se extrae igualmente de recientes resoluciones judiciales, como es la STSJ de Castilla y León de 22 de febrero de 2019 (Sede de Burgos, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 94/2017. Ponente ALONSO MILLÁN, EDJ 2019/520630), que en estricta aplicación del RVLS entiende aplicable el factor de localización u_3 únicamente en la valoración de terrenos incluidos en ámbitos especialmente protegidos por la legislación sectorial aplicable, con lo que excluye no solo los que se encuentren fuera de estos ámbitos aunque se ubiquen en zonas colindantes, sino también los protegidos por normas o instrumentos de alcance territorial. La primera de las cuestiones apuntadas entiendo que es perfectamente asumible conforme a la exigencia legal y reglamentaria para la aplicación del factor de localización, debiendo entender con la Sala que solo los terrenos incluidos en las zonas delimitadas por la presencia de los valores protegidos, pueden ser beneficiados con la aplicación de la corrección de la valoración. Esta interpretación ha sido avalada igualmente por otros Tribunales Superiores de Justicia, pudiendo destacar como ejemplo la STSJ de Cataluña de 24 de octubre de 2011 (EDJ

2018/601054) o la STSJ de Extremadura de 20 de noviembre de 2018 (EDJ 2018/673978). Con ello, implícitamente se viene a reconocer que no deberían considerarse en este factor otros elementos que no fueran los estrictamente derivados del régimen de protección.

Al contrario, estimo excesivamente rigurosa y restrictiva la segunda de las consideraciones asumidas por la interpretación de la Sala castellanoleonesa, debido a que estima fuera de la aplicación de este factor de corrección a terrenos que, en mi opinión, también tienen su protección reconocida por norma legal, como entiendo que son los protegidos por la planificación que se realiza en aplicación de la normativa vigente. En este sentido, entiendo que la recta interpretación tanto del artículo 36.1.a) del TRLS2015 como del 17.5 del RVLS no restringe los ámbitos legislativos por los que se identifiquen los suelos protegidos, aunque utilice una expresión ciertamente mejorable.

Para finalizar este apartado relativo a la valoración del suelo rural, entiendo procedente realizar una breve alusión a la consideración de los elementos que, aunque no vengán contemplados en la valoración del suelo, sin embargo sean compatibles con los usos o rendimientos considerados para su valoración. Conforme dispone expresamente el artículo 18 del RVLS, las construcciones, edificaciones o instalaciones ubicadas en los suelos rurales deberán ser objeto de valoración independiente a la del terreno en el que se ubican, siempre que se acredite su consideración de mejoras permanentes, entendiéndose por tales las que no hayan participado en modo alguno en la obtención de las rentas consideradas en la valoración del suelo ni, por otra parte, fueran susceptibles de generar rentas de explotación.

B. La exigencia de responsabilidad administrativa derivada de la protección del suelo.

Además de los efectos que la declaración de especial protección de un determinado suelo presenta sobre su valoración, en términos económicos se

plantea la cuestión relativa a la posible exigencia por parte de los titulares de los terrenos afectados de una compensación en atención al perjuicio que directamente sufren en sus intereses, debido a la nueva consideración legal de su propiedad y, en concreto, por el aumento de las cargas que para ellos conlleva esta situación. Esta cuestión debe considerarse como un supuesto específico incluido dentro de lo que se ha denominado tradicionalmente como la “responsabilidad administrativa por el ejercicio de las potestades urbanísticas”, concepto en el que se incluirían los supuestos por los que las decisiones de la Administración sobre ordenación territorial o urbanística determinarían la necesidad de indemnizar a las personas afectadas en sus derechos o intereses legítimos.

A juicio de CORRAL GARCÍA y SÁNCHEZ GOYANES¹⁵⁶⁸ la materia de los supuestos indemnizatorios, y en concreto la derivada de las decisiones sobre las potestades urbanísticas, encaja plenamente en el régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas atribuida por la propia Constitución Española de 1978. En concreto, la cuestión de fondo se centra en dilucidar en qué casos las decisiones de los poderes públicos se encuentran incluidas dentro del ejercicio de sus competencias y, al suponer decisiones de ámbito general, los titulares de los terrenos afectados deben asumirlas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 45 de la CE1978, en relación con los principios de utilización racional de los recursos naturales y la solidaridad colectiva.

En sentido contrario, del mismo modo se deben delimitar los supuestos en los que las decisiones administrativas suponen una suerte de vinculaciones singulares, establecidas por encima de los anteriores principios, con lo que se entraría dentro del ámbito del artículo 33.3 de la CE1978, por el que nadie puede ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y, en todo caso, en los supuestos autorizados expresamente por la normativa vigente.

¹⁵⁶⁸ CORRAL GARCÍA, Esteban y SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2009).

1. La responsabilidad administrativa por el ejercicio de las potestades públicas de ordenación territorial.

Como indica GUTIÉRREZ COLOMINA¹⁵⁶⁹, la legislación del suelo ha recogido tradicionalmente como principio general que las alteraciones de la ordenación urbanística no generan indemnización, y ello debido a que son las normas jurídicas y el planeamiento aplicable los que crean y configuran los derechos de aprovechamiento urbanístico de los particulares, por lo que, en consecuencia, no hay derechos previos que los particulares pudieran oponer frente a la ordenación establecida, con excepción de los supuestos previstos de forma expresa.

Este principio de no responsabilidad administrativa por el ejercicio de las potestades sobre la ordenación territorial y urbanística se recoge actualmente en el artículo 4.1 del TRLS2015, en el que se dispone que ambas son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste, sin que por ello surja derecho alguno a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

Partiendo de esta premisa legal, debemos hacer referencia a la posibilidad de introducir innovaciones normativas por los poderes públicos competentes en estas materias sin que, en la mayoría de los casos, se generen derechos de terceros a exigir indemnizaciones derivadas de la alteración normativa producida. Esta afirmación es de todo punto comprensible, debido a que la posibilidad de introducir cambios normativos es consustancial a todo sistema de poder público. Sin embargo, determinadas circunstancias pueden provocar que las alteraciones normativas puedan afectar a derechos de terceros de forma que se encuentren legitimados para reclamar las correspondientes indemnizaciones.

¹⁵⁶⁹ *Op. cit.* (2008, pág. 372).

Estos casos son los definidos por la doctrina como los de “responsabilidad del estado legislador”, que aunque avalados expresamente por la propia jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Supremo, su operatividad es ciertamente muy limitada, debido a que para que se produzca en la práctica deben concurrir unas circunstancias muy concretas y específicas. SÁNCHEZ GOYANES¹⁵⁷⁰ condensa la doctrina constitucional sobre esta cuestión al afirmar que se genera responsabilidad del legislador, en primer lugar, en los casos en los que la aplicación de actos legislativos no expropiatorios se provoquen daños que los particulares no tengan el deber de soportar y así lo establezcan los propios actos legislativos, en los términos que éstos especifiquen. En segundo lugar, se genera igualmente responsabilidad del legislador, cuando en la aplicación de actos legislativos no expropiatorios se provoquen daños que los particulares no tengan el deber de soportar, conforme a los criterios generales del ordenamiento sobre responsabilidad patrimonial. Esta segunda posibilidad deriva de la propia afirmación jurisprudencial por la que se estima que la omisión en la nueva normativa de una cláusula de responsabilidad por daños no impide la exigencia de la correspondiente indemnización, a interponer en última instancia ante los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo.

Lo anterior puede extenderse a la potestad innovadora del planeamiento por la Administración, que a su vez procede directamente de la naturaleza reglamentaria de los planes y de la necesidad de su adaptación a las nuevas exigencias y realidades. Esta potestad tiene también su base en el *ius variandi* indiscutido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, STS de 24 de febrero y STS 4 de mayo de 1990), que surge de la necesidad de adaptación de los instrumentos de planeamiento a las cambiantes realidades y exigencias sociales, aunque por el contrario también es la causa, origen y fundamento de la mayor parte de las posibles indemnizaciones¹⁵⁷¹, debido a que el sistema de actuación administrativa en materia de la ordenación territorial y del urbanismo, determina que, con carácter general, las mayores

¹⁵⁷⁰ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2004-c, pág. 10/15 ed. el.).

¹⁵⁷¹ Cfr. CORRAL GARCÍA, Esteban y SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, *op. cit.* (2009).

afecciones sobre los derechos de los terceros deriven de los procesos de planificación, al ser los instrumentos donde se plasman sobre el terreno las exigencias formuladas en términos genéricos por la normativa aplicable¹⁵⁷².

Con arreglo a lo expuesto, la normativa estatal ha venido reconociendo las excepciones al principio general de no responsabilidad por las actuaciones de los poderes públicos, estableciendo los supuestos en los que las éstas podrían generar el derecho a que los afectados sean indemnizados por las lesiones patrimoniales que pudieran derivarse de ellas. Como afirma ATXUKARRO ARRUABARRENA¹⁵⁷³ la regulación de este supuesto no ha variado desde el TRLS1976, pudiendo reconocer las referencias a esta materia en la normativa estatal, enunciadas de forma similar en los artículos 87.3 del TRLS1976, 239 del TRLS1992, 43 del LRSV98 y 35.b) del TRLS2008. En la actualidad, los supuestos indemnizatorios de naturaleza urbanística se recogen en el artículo 48 del TRLS2015¹⁵⁷⁴.

¹⁵⁷² La excepción a esta afirmación se encuentra en las afecciones sobre derechos de terceros que pueden generarse directamente por disposiciones normativas específicas, como son los casos de los espacios naturales protegidos, cuya sola delimitación ya produce unas consecuencias directas sobre los terrenos incluidos en los mismos, aunque también deban ser objeto de planificación como se ha expuesto anteriormente.

¹⁵⁷³ ATXUKARRO ARRUABARRENA, Iñaki (2017-b).

¹⁵⁷⁴ *“Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:*

a) La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración. Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurso en dicha situación durante su vida útil.

b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.

c) La modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.

d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

e) La ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas, por el periodo de tiempo que medie desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento por el que se le adjudiquen al propietario otros de valor equivalente...”.

Como apreciación inicial cabe indicar que, aunque estos supuestos indemnizatorios se formulan con carácter específico con respecto a la materia que nos ocupa, lo cierto es que no son exclusivos dentro de esta disciplina, debido a que en todo supuesto de lesión ocasionada a un particular por la Administración en el ámbito de la ordenación territorial o urbanística, y en el que concurren el resto de requisitos exigidos por la normativa vigente, procederá la exigencia de responsabilidad administrativa, y ello aunque no se encuentre recogido el supuesto dentro de los específicamente establecidos en el TRLS2015¹⁵⁷⁵.

Pero centrándonos en los supuestos que, conforme al artículo transcrito, podrían ser invocados como motivos específicos para sustentar una reclamación frente a la declaración de especial protección de un territorio, en principio parece que se podrían concentrar en dos fundamentalmente, relativos a los cambios en la ordenación territorial o urbanística sobrevenida frente a la situación previa y, en segundo lugar, a las vinculaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos. En ambos supuestos los condicionantes exigibles para que pudieran prosperar las posibles reclamaciones presentan unos perfiles similares, que es preciso analizar de forma específica.

2. Supuestos legales de responsabilidad administrativa.

El primero de los supuestos apuntados es el que de forma más evidente puede fundamentar una reclamación ante la Administración Pública, mediante la alegación de los perjuicios patrimoniales sufridos por el acuerdo expreso por el que se declare la especial protección de un territorio y, en concreto, por los efectos derivados de su aprobación. Evidentemente, toda nueva declaración de especial protección de un territorio supone una alteración de la ordenación a nivel territorial o urbanístico, que conlleva una nueva delimitación de los usos atribuidos previamente al suelo incluido en la declaración y que, con toda

¹⁵⁷⁵ Cfr. GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2008, pág. 373).

seguridad, conlleva una disminución de las aptitudes urbanísticas del suelo con la consiguiente repercusión patrimonial.

En el segundo de los casos citados, la cuestión se centra en determinar si la declaración de especial protección de un suelo concreto pudiera suponer una vinculación superior a los deberes legalmente establecidos, sobre todo si el mantenimiento de los espacios protegidos conlleva unas cargas muy elevadas unidas a las inevitables restricciones de usos autorizables¹⁵⁷⁶. Aunque este supuesto puede darse de forma efectiva en la práctica¹⁵⁷⁷, su aplicación individualizada normalmente va a venir asociada a determinaciones concretas y singularizadas, por lo que la exigencia de la posible responsabilidad administrativa derivará de los efectos asociados a éstas y no de la propia declaración de especial protección del suelo realizada por el planeamiento general. Por ello, en algunos supuestos como son las protecciones delimitadas por los instrumentos de ordenación territorial, se ha estimado más procedente este motivo de reclamación de indemnización ante la especial protección de un suelo, como puede apreciarse en la STSJ de Madrid de 19 de julio de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 1576/2003. Ponente MARTÍN CORREDERA, EDJ 2007/177932), que dispone (FD 2º):

“...Como no podía ser de otro modo, en la demanda se tiene presente el contenido legal y la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional sobre la materia que nos ocupa, por lo que se pone el punto de apoyo de la pretensión en la afirmación de que el supuesto de las finca del demandante se encuentra precisamente en los supuestos que darían derecho a indemnización, pero, paradójicamente, no apoyándose tanto en el régimen propio de la Ley Autonómica, sino en la jurisprudencia recaída sobre los supuestos indemnizatorios en materia de urbanismo por modificaciones de planeamiento, aunque habrá de admitirse que los supuestos indemnizatorios por vinculación o limitaciones singulares serían los más coincidentes en el sector omnicomprendido de la ordenación territorial, que incluiría a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, como instrumentos de planificación medioambiental, que son en definitiva los que establecen la determinación de las limitaciones generales y específicas que

¹⁵⁷⁶ Un análisis crítico de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre las vinculaciones y limitaciones singulares derivadas de la ordenación urbanística que dan derecho a indemnización puede obtenerse en ATXUKARRO ARRUABARRENA, Iñaki (2017-b).

¹⁵⁷⁷ Ejemplos de ello pueden ser tanto la declaración de un suelo como espacio natural protegido o, incluso, la alteración de un cauce hídrico que configure nuevas líneas de servidumbres colaterales derivadas de la aplicación de la normativa vigente.

respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas en su caso”.

Pero independientemente de cuestiones meramente conceptuales, el objeto de nuestro análisis debe ser la posible causa de indemnización derivada de la especial protección declarada de un suelo rural, para lo que, cualquiera que sea el motivo por el que se fundamente, requiere que concurren los elementos definidos en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En base a esta premisa, debemos partir del supuesto de hecho de la existencia de una lesión en los bienes y derechos de un tercero, que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y no por causa de fuerza mayor o de daños y que, a su vez, el particular no tenga el deber jurídico de soportar. En todo caso, la normativa estatal exige que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. Estos principios han de concurrir de forma efectiva en los supuestos en los que se produzca la reclamación patrimonial ante la Administración para, en su caso, poder entender excepcionado el principio de no responsabilidad por el ejercicio de las potestades urbanísticas recogido en el citado artículo 4.1 del TRLS2015.

Partiendo de estos mimbres, ha sido la jurisprudencia emanada sobre la cuestión la que ha ido moldeando los perfiles de esta posible responsabilidad administrativa, estableciendo los criterios exigibles para que los afectados por la declaración de protección de un territorio, o por los procesos por los que se determine la desclasificación de un suelo, puedan obtener la correspondiente indemnización por los perjuicios patrimoniales que se le hubieran irrogado.

En este sentido la STS de 9 de febrero de 1999 (Sala 3ª, Sec. 6ª, rec. 340/1993. Ponente XIOL RÍOS, EDJ 1999/1599) estima que el cambio de las condiciones urbanísticas de un territorio es un hecho determinante de la responsabilidad de la Administración. Sin embargo, la acreditación de la existencia de perjuicios indemnizables, especialmente cuando se considera la posible privación de derechos e intereses con un contenido patrimonial, radica

en la consideración de si los derechos o intereses de los que ha resultado privado el eventual perjudicado han sido incorporados realmente a su patrimonio, o si por el contrario constituyen meras expectativas de derecho (no susceptibles de consideración desde el punto de vista de su titularidad por quien se cree llamado a hacerlas efectivas), o incluso valores que pertenecen a la comunidad en su conjunto, para cuya adquisición no se han cumplido todavía las cargas impuestas por el ordenamiento jurídico.

Conforme a esta premisa, la Sala señala expresamente en su FD 11º que sólo puede hablarse de una privación de derechos patrimoniales propios del contenido del derecho de propiedad ya incorporados en el supuesto de que el nuevo régimen de protección del suelo hubiera privado a su propietario de usos acordes con su clasificación como suelo no urbanizable -agrícolas, ganaderos, forestales, etc. Sin embargo, en modo alguno entiende que puede considerarse incorporado a su patrimonio el derecho al valor futuro desde el punto de vista de su explotación turística o urbanística del terreno. Como añade la SAN de 19 de febrero de 2019 (EDJ 2019/516992), las alteraciones con incidencia territorial, tanto sean por determinación legal como por los distintos procesos de planificación, no conllevan la exigencia de indemnización si se realizan conforme a los parámetros establecidos por la normativa vigente, independientemente de los criterios que se hubieran mantenido hasta entonces que fueran contradictorios con los actuales, salvo que concurrieran efectivamente los requisitos exigidos para el nacimiento de la responsabilidad administrativa.

Sobre esta cuestión, la STS de 26 de noviembre de 1999 (Sala 3ª, Sec. 6ª, rec. 9375/1995. Ponente LECUMBERRI MARTÍ, EDJ 1999/44600), avalando la posibilidad de la exigencia de responsabilidad por la declaración de especial protección derivada de una norma de rango legal y en consonancia con la anterior, establece expresamente que la determinación de la existencia de perjuicios indemnizables por la posible privación de contenido patrimonial, radica en la valoración relativa a si los derechos o intereses de los que ha resultado privado el eventual perjudicado habían sido incorporados realmente a

su patrimonio, debido a que en caso contrario no deben generar derecho alguno.

En aplicación de esta interpretación, la STS de 7 de noviembre de 2000 (Sala 3ª, Sec. 6ª, rec. 4941/1994. Ponente MATEOS GARCÍA, EDJ 2000/43340), reconoce el derecho a indemnización por la desclasificación de un suelo, que pasa a ser considerado como suelo sujeto a especial protección, si bien limita su alcance a los derechos urbanísticos que han sido efectivamente patrimonializados, por haber cumplido sus titulares los deberes correspondientes establecidos por el planeamiento hasta entonces aplicable. En este sentido, la Sala concluye sobre el asunto planteado que sólo cabe estimar como indemnizables los honorarios correspondientes al Plan Parcial y al Proyecto de Urbanización aprobados, sin posible inclusión de los otros gastos o derechos pretendidos por los aprovechamientos urbanísticos que venían establecidos en la anterior ordenación, al no haber sido patrimonializados por la sociedad recurrente. Del mismo modo, la STSJ de Aragón de 18 de diciembre de 2018 (EDJ 2018/697009), asumiendo los postulados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, rechaza la indemnización por la pérdida de expectativas de negocio y lucro cesante, al estimar que se trata de perjuicios de naturaleza económica meramente eventuales e hipotéticos, por lo que no encajarían en el criterio admisible de responsabilidad administrativa antes definido.

Asumiendo la misma interpretación, pero en sentido contrario, la STS de 6 de abril de 2005 (Sala 3ª, Sec. 6ª, rec. 7944/2000. Ponente ROBLES FERNÁNDEZ, EDJ 2005/40738), dispone la desestimación de la reclamación de daños y perjuicios derivados de la declaración de paisaje protegido de una zona que previamente era urbanizable. A juicio de la Sala no era procedente la indemnización por cambio de planeamiento al no existir derechos consolidados, sino meras expectativas urbanísticas no incorporadas al patrimonio efectivo de sus titulares. Conforme a esta consideración, el Alto Tribunal reconoce a la entidad recurrente el derecho a ser indemnizada por la privación de derechos o intereses económicos partiendo de la consideración urbanística del terreno, y

tales derechos o intereses económicos consolidados e incorporados a su patrimonio se reducen, en el caso analizado, a los gastos por la obra urbanizadora que realizó en la zona que posteriormente fue declarada área natural de especial interés.

De este catálogo de resoluciones judiciales podemos concluir que, en general, la responsabilidad administrativa por el ejercicio de las potestades de ordenación territorial o urbanística requiere que la nueva realidad jurídica del suelo afectado haya causado un daño efectivo al titular del terreno, que debe entenderse por el daño causado a sus derechos e intereses presentes y no, como se ha expuesto, pendientes de eventos futuros que no se hayan producido de forma efectiva¹⁵⁷⁸. Esta realidad, en caso del suelo no urbanizable, se presenta con mayor nitidez en los supuestos de desclasificación de suelos previamente considerados como aptos para urbanizar, en los que la inversión realmente realizada por los interesados deberá ser objeto de indemnización. Al contrario, en el caso de la protección de suelos previamente declarados no urbanizables, la aplicación de este supuesto se antoja mucho más complicada, salvo que los aprovechamientos no compatibles con el nuevo régimen de protección sean reales y efectivos o, cuanto menos, se hubieran instado por sus promotores.

Esta realidad se expone de forma muy gráfica en ya analizada STSJ de Madrid de 19 de julio de 2007, en la que se viene a concluir que si las expectativas urbanísticas no son indemnizables, una presunta lesión expuesta de manera difusa y sin ofrecer criterios de evaluación asumibles de forma objetiva, impide en todo punto afirmar el propio presupuesto de su existencia, lo que debe conducir inevitablemente a su desestimación.

¹⁵⁷⁸ Puede también apuntarse la reciente STS de 22 de noviembre de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:4017), que aunque en relación con el suelo urbano, viene a concluir que existe una vinculación singular indemnizable cuando el propietario no puede ejercitar los usos urbanísticos que sí pueden ejecutar los de su entorno. Si extendemos este razonamiento al suelo no urbanizable, podemos concluir que la vinculación podrá venir definida por la disminución de usos que, sobre terrenos de configuración similar del entorno, no puedan autorizarse en función de la singularidad de tratamiento establecida por el planeamiento para el terreno afectado.

Esta afirmación es igualmente asumida por el Tribunal Supremo, como puede apreciarse en la STS de 17 de mayo de 2012 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 1178/2010. Ponente CALVO ROJAS, EDJ 2012/95864), en la que concluye que no ha lugar al recurso de casación interpuesto contra la Sentencia que declaró ajustado a derecho el acuerdo de aprobación definitiva del Plan especial de delimitación definitiva y de protección del medio natural y del paisaje del Parque Natural de Cabo de Creus. En este caso la Sala considera que sólo es posible hablar de una privación indemnizable cuando la restricción afecte a derechos o contenidos ya patrimonializados, lo que, tratándose de suelo no urbanizable, sólo puede afirmarse cuando la nueva ordenación hubiera privado a su propietario de unos usos acordes con su clasificación (usos agrícolas, ganaderos, forestales, etc.). Tal cosa no sucede en el supuesto analizado por el Alto Tribunal, por cuanto los mencionados usos, que son los característicos del suelo no urbanizable, los conserva la recurrente no obstante la especial protección introducida por el Plan Especial y éste respeta, además, como uso compatible, las viviendas unifamiliares en edificaciones preexistentes con la debida cobertura jurídica, no habiendo constancia de que la recurrente hubiese patrimonializado ningunos de esos otros usos que la nueva ordenación excluye, en particular el relativo a la construcción de edificaciones.

A la exigencia de patrimonialización, autores como SÁNCHEZ GOYANES¹⁵⁷⁹ añaden la necesidad de la concurrencia en el supuesto de hecho del principio de confianza legítima, en el que se resumen los de buena fe, seguridad jurídica y equilibrio de las prestaciones, debido a que la jurisprudencia más reciente insiste en que la buena fe es tanto más exigible en este ámbito cuanto que los promotores urbanísticos son colaboradores de la Administración en una función pública como es la ejecución del planeamiento urbanístico. Por ello, debe existir un marco de corresponsabilidad entre los actores implicados en el desarrollo del planeamiento, cuya desvirtuación provoque el derecho de una de las partes a requerir la justa indemnización a la otra por los perjuicios que se le hubieran provocado.

¹⁵⁷⁹ *Op. cit.* (2004-c, pág. 11/15).

Por este motivo, DEL CASTILLO MORA¹⁵⁸⁰ afirma que las prohibiciones de realización de actividades mineras en instrumentos de ordenación ambiental no son susceptibles de ser resarcidas a través del instituto de responsabilidad patrimonial, dado que no puede pretenderse, con carácter general, la subsunción de prohibiciones en supuestos de privaciones singulares indemnizables conforme a lo dispuesto en el artículo 33.3 de la CE1978. Para contrastar esta afirmación, el autor se refiere a la STS de 27 de septiembre de 2016, que viene a concluir que esta decisión del planificador no supone en sí misma privación de propiedad alguna, ni de bienes y derechos patrimoniales, sino tan solo el establecimiento de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades han de establecerse como medidas necesarias para la conservación de los espacios naturales a proteger¹⁵⁸¹.

Como en este sentido expone RENAU FAUBELL¹⁵⁸², con carácter general la limitación de los usos mineros sobre un suelo no urbanizable, salvo supuestos muy excepcionales, solo podrá generar derecho a indemnización en los casos en los que se impidan explotaciones en uso, debido a que su potencialidad no puede entenderse como un derecho patrimonializado salvo que se encuentre en ejecución. A juicio de MORENO GARCÍA¹⁵⁸³ con esta interpretación jurisprudencial se mantiene la consideración prevalente la protección de los espacios catalogados de alto valor ambiental frente a todo tipo de actividades y usos antrópicas, entre las que se encuentra las extractivas de recursos geológicos, y ello sin perjuicio de la obligación de indemnizar a los afectados cuando se menoscaben derechos patrimoniales consolidados y se demuestre un perjuicio económico singular y efectivo. En cualquier caso, afirma este autor, esa prevalencia para la protección de estos lugares no habilita constitucionalmente para realizar prohibiciones genéricas e incondicionales de actividades extractivas, sin que se realice una ponderación de los intereses contrapuestos en cada caso concreto.

¹⁵⁸⁰ DEL CASTILLO MORA, Daniel (2016, págs. 176-177).

¹⁵⁸¹ Salvo las limitaciones a explotaciones que se encuentren en ejecución, cuya finalización anticipada, en su caso, evidentemente debe ser considerado como un supuesto de expropiación de derechos sujeto a indemnización.

¹⁵⁸² RENAU FAUBELL, Fernando (2005, págs. 170 y ss.).

¹⁵⁸³ MORENO GARCÍA, Javier (2015, pág. 308).

3. La responsabilidad por la declaración de espacios naturales protegidos.

a. Supuestos indemnizatorios por las limitaciones impuestas al territorio.

La interpretación asumida por la jurisprudencia analizada provoca el efecto añadido de introducir en la regulación del suelo rústico o no urbanizable la posibilidad de considerar a las declaraciones de especial protección como supuestos de actuaciones indemnizables por la vía del artículo 48.b) del TRLS2015, al reconocer que determinados regímenes de protección pueden presentar unas vinculaciones o limitaciones de carácter muy acentuado para el territorio afectado y, por lo tanto, su declaración puede encontrarse sometida a la exigencia de responsabilidad administrativa. Nos encontramos ante los supuestos de las denominadas normas expropiatorias de derechos, que son aquellas que exceden del límite constitucional de la determinación de la propiedad en virtud de la función social y, en este caso, ambiental al que se encuentra sometida, propiciando una verdadera conculcación de derechos, tanto de forma directa al establecer su expropiación, como de forma indirecta, al imponer unos gravámenes muy superiores a los citados límites aunque mantengan nominalmente su titularidad dominical.

Como afirma SÁNCHEZ GOYANES¹⁵⁸⁴, la distinción entre normas expropiatorias de derechos y las que llevan a cabo una mera delimitación del derecho de propiedad es una tarea compleja, pues no depende de la calificación dada por el propio legislador, sino que queda sometida a un eventual control de constitucionalidad y, consecuentemente, a la subsiguiente existencia o no de una privación singular de derechos. En este sentido, como sostiene la STC 227/1988, de 29 de noviembre¹⁵⁸⁵, la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aunque predicada por la norma de manera

¹⁵⁸⁴ *Op. cit.* (2004-c, pág. 12/15 ed. el.).

¹⁵⁸⁵ BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1988.

generalizada, se traducirá en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente¹⁵⁸⁶. En definitiva, para este autor puede decirse que la naturaleza expropiatoria de una norma depende de la existencia de una privación singular de un derecho, en el mismo sentido en el que se justifica la expropiación forzosa en la normativa vigente.

En la materia que nos ocupa, los supuestos de normas expropiatorias serían aquellos en los que se determinen espacios cuyo nivel de protección impida o limite la aptitud del suelo para albergar los usos que tradicionalmente se han desarrollado sobre el mismo o en su entorno, de forma que la afección al patrimonio del interesado quede plenamente acreditada. Por lo tanto, en estos casos la exigencia de la indemnización no requiere una efectiva acreditación de la patrimonialización previa de derechos, y ello debido a que son supuestos en los que se limitan los usos que legítimamente el titular del suelo podría realizar sobre el mismo de forma ordinaria, pero que con la entrada en vigor de la nueva regulación quedan expresamente cercenados en atención al interés general prevalente.

Incluso, en determinados casos, esta exigencia de indemnización por vinculaciones o limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos es reconocida expresamente por la normativa vigente, como es el caso de los supuestos de inclusión del suelo dentro del ámbito de un espacio natural protegido. Como ejemplo, podemos hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 20.2 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, o en el artículo 23.2 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, que en este caso dispone que serán indemnizables las limitaciones singulares de derechos reales que supongan una lesión efectiva para sus titulares, por afectar a facultades en ejercicio cuyo contenido esté permitido en suelo no urbanizable.

¹⁵⁸⁶ En el mismo sentido el autor cita la STC 149/1991, de 4 de julio (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991).

Los perfiles de esta posible responsabilidad administrativa han sido delimitados por la jurisprudencia, que por lo general ha venido aplicando un criterio similar al sostenido en los casos de reclamación de indemnizaciones por alteraciones del planeamiento territorial o urbanístico. Así, en la ya citada STSJ de la Comunidad Valenciana de 11 de mayo de 2005, en su FD 3º limita el alcance efectivo de la posible indemnización a los casos en los que las vinculaciones del planeamiento que regula el espacio natural impiden la efectiva utilización del suelo conforme a su condición rural, por lo que, en sentido contrario, excluye toda otra expectativa posible de utilización del terreno, salvo que de alguna forma se haya materializado.

En el mismo sentido, el Tribunal Supremo ha entendido viable esta reclamación indemnizatoria, pero siempre que los perjuicios causados al interesado recaigan sobre los elementos definidores de la condición natural del suelo incluido en un espacio natural. En la Sentencia de 5 de abril de 2006 (Sala 3ª, sec. 5ª, rec. 373/2003. Ponente PECES MORATE, EDJ 2006/83944), el Alto Tribunal destaca que la posible indemnización por estos motivos se determinará de acuerdo con las normas que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración, y sin que tal previsión de indemnización se limite a los aprovechamientos agrarios del terreno, y ello debido a que la normativa vigente recoge el principio general de que nadie puede ser privado de sus derechos o intereses legítimos sino por causa justificada de utilidad pública y previa la correspondiente indemnización (artículo 349 del Código Civil), que en la actualidad sanciona el artículo 33.3 de la vigente Constitución. Por ello, a juicio de la Sala, la privación de los aprovechamientos cinegéticos o forestales no puede considerarse una mera limitación de su uso, que vendría a definir el contenido normal de la propiedad y a configurar su peculiar estatuto jurídico, sino que supone una restricción singular de esos aprovechamientos por razones de utilidad pública, que no deben soportar los desposeídos sin una congruente remuneración.

Esta afirmación del Tribunal Supremo debe estimarse como muy importante, debido a que con ella viene a admitir que será indemnizable por esta vía toda limitación de los usos naturales del terreno, incluyendo dentro de éstos a los que pueden encontrarse sometidos a autorizaciones administrativas específicas, como es el caso de los usos cinegéticos, y ello aunque de forma expresa la normativa aplicable no lo contenga. Además, con esta interpretación parece corregir en parte los argumentos sostenidos en resoluciones anteriores, como es el caso de la STS de 5 de octubre de 2002 (Sala 3ª, sec. 6ª, rec. 4897/1998. Ponente PECES MORATE, EDJ 2002/44074), en la que reconociendo en la expropiación de una finca incluida dentro del Parque Nacional de Doñana los usos tradicionales presentes en la zona, excluye sin embargo el uso piscícola como elemento de valoración, debido a que se condiciona su aprovechamiento a su previa autorización en aquellos lugares del Parque Nacional en que su explotación haya sido tradicional.

Con similares términos se pronuncia la STS de 14 de febrero de 2006 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 7676/2002. Ponente PECES MORATE, EDJ 2006/29303), al estimar como un perjuicio sujeto a la correspondiente reparación la imposibilidad del aprovechamiento cinegético de una finca rural, atendiendo a la disminución del aprovechamiento del coto existente en la misma y, en definitiva, a indemnizar al recurrente y demandante por la prohibición de cazar en el mismo, una vez fue incluida la finca dentro del Parque Natural de las Hoces del Río Duratón, a través la Ley de Castilla y León 5/1989, de 27 de junio, al menos durante la vigencia del derecho que ostentaba el reclamante al aprovechamiento de la caza en dicho coto.

Y en términos incluso más amplios, la STSJ de Andalucía de 29 de octubre de 2001 (Sede de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 1523/1998. Ponente MORENO RETAMINO, EDJ 2001/74295), cita expresamente (FD 5º):

“...Ahora bien, el criterio de que únicamente los usos que ya existían con anterioridad a la declaración como Reserva de las fincas del actor merecen ser indemnizados parece una interpretación en exceso restrictiva. Existen usos posibles, naturales, incluso tradicionales, que

aunque no existieran en que momento, deben ser indemnizados en la medida en que la imposibilidad de su ejercicio surge porque se produce la declaración legal de espacio protegido de las lagunas. A estos efectos, no sólo la prohibición de la caza podrá ser indemnizada, sino también aquellos otros usos, propios de la finca, tradicionales en el sentido de que por tradición son los que pueden llevarse a cabo en un predio de tal naturaleza...”.

Pero, aunque los usos naturales del territorio no deban ser acreditados para poder reclamar la indemnización procedente, es preciso justificar las condiciones del suelo por las que se efectivamente se reclama, en los casos en los que se invoquen características específicas o particulares del terreno. Como afirma la STSJ de Andalucía de 3 de mayo de 2018 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 4ª, rec. 736/2013. Ponente MARTÍN MORALES, EDJ 2018/572845), debe probarse debidamente la condición de regadío de un suelo para poder ser indemnizado como tal, no bastando la argumentación consistente en la formación de una comunidad de regantes o la proximidad a un sondeo acuífero.

b. La expropiación de los terrenos incluidos en espacios naturales protegidos.

A diferencia de lo anterior, más controvertidas parecen las cuestiones relativas a la determinación del alcance y cuantificación de la indemnización reconocida por la privación singular de derechos y, sobre todo, a estimar si la voluntad del propietario del terreno puede conllevar para la Administración la obligación de incoar el expediente de expropiación de los terrenos. Como ya se ha hecho referencia, tanto la LPNYB en su artículo 40, como las normativas autonómicas sobre espacios protegidos¹⁵⁸⁷, determinan que la declaración de los espacios naturales protegidos conllevará la de utilidad pública a efectos de expropiación de los bienes y derechos afectados. La cuestión, por lo tanto, reside en definir si esa declaración expresa de utilidad pública es una habilitación para que

¹⁵⁸⁷ Como es el caso del artículo 23.1 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, que dispone expresamente que la declaración de los espacios naturales protegidos conllevará la de utilidad pública a efectos de expropiación de los bienes y derechos afectados.

cualquiera de las partes afectadas pueda instar la expropiación o, por el contrario, solo habilita a la Administración para que proceda a adquirir para el sector público los terrenos incluidos en espacios naturales, si así lo estima oportuno.

La STSJ de Andalucía de 23 de junio de 2003 (Sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 1ª, rec. 61/2002). Ponente PUYA JIMÉNEZ, EDJ 2003/64883) parece avalar la primera de estas interpretaciones, al asumir que la ampliación de un Parque Natural y las limitaciones impuestas por la norma que lo determina, provoca que las legítimas expectativas de sus titulares queden truncadas y, en tal caso, han de ser objeto de indemnización mediante el correspondiente proceso expropiatorio, que habrá de ser iniciado y terminado por la Administración en la forma reglada oportuna y con las garantías procedimentales establecidas. A juicio de la Sala, todo ello se dispone para que el interés público consistente en la preservación de los espacios naturales y su protección ecológica, no lesionen los intereses particulares de los propietarios que se vean afectados por las limitaciones impuestas, ya que no sería de recibo que se cargaran sobre las economías particulares el coste de protección del citado interés público, estimando como procedente instar a la Administración a que inicie el expediente de expropiación conforme a los trámites oportunos.

No obstante, el Tribunal Supremo parece no estimar con tanta rotundidad esta apelación automática al procedimiento de la expropiación, como puede apreciarse entre otras en la STS de 24 de mayo de 2013 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 2134/2010. Ponente CALVO ROJAS, EDJ 2013/78470), en la que se expone que la protección de un territorio por su inclusión en un espacio natural no genera de forma automática un derecho a la expropiación por motivos urbanísticos, y ello aunque la declaración de alguna de las categorías de protección de un espacio natural, además de la utilidad pública prevista en la legislación básica estatal, lleve implícita la de su interés social a efectos expropiatorios.

En parecidos términos se expresa la STS de 18 de septiembre de 2014 (Sala 3ª, Sec. 5ª, rec. 3986/2012. Ponente CALVO ROJAS, EDJ 2014/166618), que aunque avala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia objeto de recurso de casación, cuestiona la conclusión a que llega ésta por la que, partiendo de que se había formulado una petición indemnizatoria en vía administrativa, se afirma que el cauce procedimental adecuado para responder a esa petición debe ser la incoación de un expediente expropiatorio. En este caso la Sala, aunque discrepa de esta interpretación no entra a determinar su legalidad, debido a que de la Sentencia recurrida determina que es el procedimiento que la normativa autonómica andaluza exige conforme a la redacción del artículo 23 de la Ley 2/1989, de 18 de julio y esa cuestión no fue sometida expresamente a la consideración del Alto Tribunal, con toda seguridad por basarse en una norma autonómica.

En cualquier caso, aun en el supuesto que por aplicación de la normativa autonómica toda reclamación de indemnización por la declaración de un territorio como espacio natural protegido sea instrumentado a través del procedimiento de expropiación, su reconocimiento solo procede cuando concurren los requisitos delimitados en la norma de aplicación especial en la materia. En tales términos se expresa la citada STSJ de Andalucía de 3 de mayo de 2018 (EDJ 2018/572845), al exigir para el reconocimiento de la indemnización que se produzcan limitaciones singulares que afecten a facultades cuyo contenido esté permitido en suelo no urbanizable y que supongan una lesión efectiva para los titulares. Para ello, la Sala dispone que debe analizarse específicamente si los terrenos afectados tenían aprovechamientos concretos y singulares, cuyo ejercicio se hubiera limitado o anulado con la inclusión de los mismos en el ámbito territorial del espacio natural protegido.

En todo caso, lo que ha ratificado expresamente la jurisprudencia es que la solicitud de indemnización o de expropiación por la posible responsabilidad administrativa derivada de la limitación de derechos a los titulares de suelos, ha de entenderse como una actuación autónoma, que debe realizarse a través del

procedimiento administrativo específico¹⁵⁸⁸ habilitado por la normativa vigente. Tal conclusión se deduce de la argumentación sostenida en la STS de 10 de junio de 2011 (EDJ 2011/114156) o en la STS de 9 de diciembre de 2008 (EDJ 2008/234647), que vienen a especificar el régimen procesal de estas reclamaciones patrimoniales como una cuestión autónoma y, en todo caso, diferenciada de las posibles reclamaciones ante el proceso de aprobación de la norma o instrumento que defina las vinculaciones singulares que otorgarían el derecho a la indemnización solicitada.

Finalmente, cabe reseñar que el establecimiento de otras vinculaciones específicas por la inclusión del terreno en un espacio natural protegido puede igualmente conllevar la obligación de que la Administración actuante proceda a la indemnización por los perjuicios causados a sus titulares, como es el caso de la servidumbre establecida expresamente para la señalización de los espacios naturales, cuya instauración dará lugar a la correspondiente indemnización en la que se incluirán los daños y perjuicios que se ocasionen, así como el valor de los terrenos ocupados por las señales colocadas. La cuantía de la indemnización se determinará, caso de no existir mutuo acuerdo, por las reglas de valoración contenidas en la Ley de Expropiación Forzosa, como puede apreciarse, entre otros, en los artículos 23.3 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección y 23 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana.

VIII. CONSIDERACIONES SOBRE LOS EFECTOS ASOCIADOS A LA PROTECCIÓN DEL TERRITORIO.

Como se ha expuesto a lo largo del presente capítulo, la especial protección otorgada a un territorio concreto en virtud de sus condiciones ambientales o patrimoniales, así como por cualesquiera otras circunstancias que legalmente

¹⁵⁸⁸ Ya sea de reclamación de responsabilidad patrimonial o directamente de expropiación del terreno.

lo requieran, viene a provocar una serie de efectos sobre los que puede establecerse una primera distinción fundamental, relativa a su origen, configuración y alcance.

En primer lugar, podemos apreciar la existencia de una serie de efectos sobre el territorio y sus titulares derivados de la declaración del suelo como protegido y que, con carácter general, van a venir dispuestos por la norma o instrumento que los delimite a modo de criterios específicos formulados para lograr los objetivos de preservación que sustentan la propia decisión administrativa. Estos efectos, que podemos calificar como específicos, conforman el núcleo fundamental del régimen jurídico asociado a los espacios protegidos, debido a que se componen de los criterios que establecen el régimen de uso y utilización delimitado para el territorio (o para cada área delimitada dentro del mismo) y, por otro lado, de los deberes asignados a los titulares del terreno.

En ambos casos se limitan las posibilidades de actuación de los titulares, públicos o privados, del territorio protegido, tanto en lo que respecta a los posibles usos tolerados sobre el terreno, que normalmente se aminoran sobre el régimen general aplicable al suelo rural común, como por otro lado en el reforzamiento de las obligaciones de actuación sobre los mismos, que suelen acentuarse sobre las definidas para los titulares de suelos no sometidos a especial protección.

En segundo lugar, al analizar el régimen jurídico de los suelos protegidos nos encontramos ante otro tipo de efectos que, con carácter general, no difieren entre sí por el tipo de protección asignada o el motivo invocado para la asignación de la protección, sino que, al contrario, se producen de forma directa por la propia determinación de la normativa vigente. Por lo tanto, se trata de repercusiones directamente asociadas a la condición del suelo como protegido y que, en principio, no dependen del concreto régimen asignado a cada uno de ellos conforme a su tipo de protección, sino que se reflejan de forma similar por el mero hecho de ostentar el territorio la condición de suelo protegido. Estos efectos directos de la especial protección del territorio, como

se ha expuesto, son de muy diversa índole, pudiendo identificarse repercusiones de naturaleza jurídico-civil, administrativa y penal, así como otras vinculadas a éstas, pero de características muy individualizadas, como son las de naturaleza económica o patrimonial.

Ambos efectos, específicos y generales, vienen a conformar el régimen jurídico de los suelos protegidos, por lo que puede afirmarse que éste presenta un ámbito singularizado sobre el suelo común considerado en términos globales y, a su vez, un segundo ámbito por el que se diferencian los distintos tipos de suelos protegidos entre sí y que *grosso modo* viene determinado por la entidad y tipología de los elementos o condicionantes presentes en el territorio que han determinado su inclusión en un enclave sometido a especial protección.

Aunque como hemos analizado el nivel o alcance de los efectos específicos de cada tipo de suelo protegido puede variar en gran medida, sobre todo en virtud de los motivos y valores por los que se determina la necesidad de la protección singular del territorio, lo cierto es que el establecimiento de este régimen individualizado por sí mismo presenta unas evidentes afecciones directas sobre los titulares de los terrenos, viendo disminuidas sus legítimas expectativas de uso del suelo y, en muchos casos, aumentadas sus obligaciones con respecto al mismo.

Esta condición del territorio no deja de suponer un inconveniente para sus intereses particulares, que se encuentra en contradicción con la conveniencia que para el interés general supone la decisión administrativa de proteger el ámbito territorial en el que concurren los valores o condicionantes identificados. Por ello, tanto en la delimitación de los ámbitos de suelo protegidos como en la propia determinación del régimen específico atribuido a cada uno de ellos, es preciso que la actuación administrativa cuente con la necesaria fundamentación y justificación de sus contenidos, al afectar directamente al círculo de intereses de los titulares de los terrenos afectados, lo que supone, como no podría ser de otro modo, que igualmente las decisiones adoptadas se encuentren sometidas al posterior control judicial.

Esta afirmación debe plasmarse, en la práctica, en la necesaria fundamentación de la propia delimitación de los ámbitos de suelos sujetos a especial protección, independientemente de la forma en que ésta se produzca, y, en concreto, en los supuestos de suelos protegidos por los instrumentos de planificación requiere que sean el resultado de la formulación de estos documentos conforme a los requisitos analizados anteriormente en este trabajo, concluyendo la necesidad de la singularización de los diversos ámbitos en función de las exigencias legales, ambientales, patrimoniales, o de cualquier otra naturaleza que reclamen y exijan esta consideración.

La existencia de estos efectos generales que se proyectan sobre los diversos ámbitos que se han analizado, determina que la propia declaración de cualquier suelo como sujeto a especial protección conlleve unas consecuencias jurídicas y económicas muy acusadas, que afectan de forma muy sensible a los intereses de los terceros afectados. En efecto, como se desprende de lo expuesto anteriormente, la declaración formal del suelo como protegido conlleva para los titulares de estos suelos una serie de repercusiones que, en su afán por salvaguardar estos ámbitos singulares, provocan una serie de inconvenientes y perjuicios para sus intereses y, en algunos casos, la posibilidad de ver agravada su situación ante posibles irregularidades cometidas en los mismos.

Por ello, se antoja de todo punto necesaria la correcta formulación de los ámbitos de suelos protegidos, lo que supone tanto evitar la incorrecta asimilación de espacios en los que no se encuentra fundamento para adoptar esta decisión como, por otro lado, establecer una perfecta delimitación de los espacios en los que no se duda de la concurrencia de las circunstancias de hecho precisas para ello, pero que no deben extenderse más allá de lo que los criterios técnicos determinen de forma indubitada, sin ampliaciones motivadas por un excesivo afán proteccionista no debidamente justificado.

A su vez, la situación de los afectados por la declaración de un suelo como especialmente protegido puede agravarse en función de la entidad de los efectos que hemos denominado como específicos, y que derivan de la configuración del régimen propiamente formulado para cada espacio territorial. Es evidente que la mayor rigurosidad en la formulación de las limitaciones de usos autorizados y autorizables en cada espacio delimitado y, por añadidura, el aumento de las cargas impuestas a sus titulares, van a configurar unas evidentes diferencias entre los regímenes de los distintos tipos de suelos protegidos, que del mismo modo van a colocar en distinta posición a los afectados. Por ello, también en este sentido debe exigirse la mayor rigurosidad a los poderes públicos que delimiten, establezcan y regulen los distintos ámbitos protegidos, justificando adecuadamente las restricciones y deberes adicionales que se impongan en cada caso, evitando todo exceso que pudiera agravar indebidamente la posición de terceros perjudicados en sus intereses por las medidas impuestas.

En este sentido, cabe añadir que las medidas incluidas en el régimen jurídico aplicable a cada espacio protegido deben, por un lado, estar orientadas a la salvaguarda de los valores o a la prevención de los riesgos por los que fueron declarados en esta condición, sin adicionar medidas que puedan estimarse como inadecuadas o incluso, meramente inocuas para este objetivo, puesto que todo elemento añadido tiende a generar una mayor onerosidad para los titulares del suelo. Por otro lado, como se ha expuesto a lo largo del presente trabajo, las medidas específicas sobre los ámbitos protegidos deben fomentar y valorar los usos autorizados y autorizables, de tal modo que, como indica la doctrina más autorizada, se potencie la aptitud de los suelos protegidos para los usos compatibles con su nivel de protección.

Esta cuestión ha de entenderse como un elemento de interés general compatible con la propia preservación del entorno, y ello debido a que uno de los objetivos de la conservación de los entornos protegidos es la potenciación de los recursos de explotación sostenible existentes en los mismos, para evitar los efectos perniciosos que pueden derivar de medidas sobre-proteccionistas

como es la despoblación de sus zonas colindantes. A su vez, esta cuestión debe apreciarse como una medida de reciprocidad con los titulares de los terrenos protegidos, actuando como elemento de compensación de las restricciones que inevitablemente van a tener que afrontar con el régimen singular asignado al suelo.

El resultado de esta formulación deriva de la analizada función social de la propiedad reconocida constitucionalmente, que exige el establecimiento de límites a la titularidad dominical en beneficio de intereses generales preponderantes, como son los ambientales subyacentes en la mayor parte de las decisiones sobre protección de los predios. Sin embargo, es de todo punto asumible que estas limitaciones no pueden alcanzar extremos que pudieran considerarse como confiscatorios, al eliminar toda posibilidad de uso del suelo que vaciara por completo su titularidad dominical. Por este motivo, debemos entender inadecuado todo régimen de protección cuyas restricciones excedan de los parámetros estimados como procedentes para la consecución del objetivo de preservación pretendido y, por consiguiente, inapropiadas las restricciones no justificadas.

Por el contrario, en supuestos en los que las medidas y limitaciones impuestas sobre el territorio se encontraran plenamente justificadas, pero su alcance fuera tal que limitaran en exceso las facultades inherentes al derecho de propiedad, nos encontramos ante la necesidad de que los poderes públicos reparen la excesiva onerosidad provocada en los intereses de los afectados por la decisión administrativa adoptada. Estos casos, que con carácter general se producirán en los ámbitos que precisen un mayor nivel de protección como son los diversos tipos de espacios naturales protegidos, requerirán la correspondiente indemnización a los titulares afectados conforme a los parámetros previstos por la normativa vigente. A mayor abundamiento, cabe afirmar que en los supuestos de mayor rigidez en las medidas proteccionistas impuestas sobre el terreno, el sistema de reparación pública debe tender de forma casi exclusiva hacia la expropiación, debido a que la necesidad de someter el territorio a medidas tan restrictivas sugiere que la mejor solución

para estos espacios sea su gestión pública, lo que llevaría añadido la salvaguarda de los derechos de los terceros afectados siempre que su valoración venga determinada por criterios razonables.

CONCLUSIONES

I. La dispersión normativa motivada por la redacción del artículo 148 de la Constitución, por el que las Comunidades Autónomas han asumido las competencias de urbanismo y ordenación del territorio en toda su extensión, a lo que hay que adicionar los efectos derivados de la STC 61/1997, de 20 de marzo, ha provocado una progresiva diferenciación de los sistemas regulatorios del suelo rural, incluyendo elementos de distinta naturaleza que, en ocasiones, van más allá de meros aspectos procesales al incorporar criterios materiales de muy distinto alcance. De este modo, sin pretensiones de fomentar ningún debate acerca de la vigente distribución constitucional de competencias, se antoja necesaria la búsqueda de criterios de armonización de las diferentes normativas autonómicas, de tal modo que los fundamentos esenciales de la regulación sobre el suelo rural no presenten diferencias sustanciales entre las normativas autonómicas.

En concreto, podemos destacar como ámbitos sobre los que se requiere la implementación de un criterio de armonización el relativo al plazo para el ejercicio de la acción administrativa de restauración de la legalidad, en el que las distintas normas autonómicas establecen un diferente número de años que debería uniformarse y, por otro lado, su no aplicación para los suelos especialmente protegidos, que debe extenderse a los supuestos concretos en los que actualmente no se aplica.

Otro supuesto es el de la denominación de las diferentes clases de suelo, con el objeto de que los distintos operadores jurídicos actúen con plena seguridad jurídica en sus relaciones jurídicas relativas o relacionadas con el suelo rural. Esta apreciación se basa en la analizada necesidad de descifrar el régimen al que se encuentran sometidos algunos suelos rústicos o no urbanizables, debido a que su nomenclatura no aclara de forma inmediata su carácter (común o especialmente protegido), cuestión que puede acarrear diferencias sustanciales en su régimen jurídico y en los efectos que de ello pueden derivarse para los terceros.

Esta propuesta no solo se centra en la necesaria armonización entre la nomenclatura de las diferentes regulaciones autonómicas, sino que también se estima procedente en los propios ámbitos normativos internos, debido a que como se ha expuesto a lo largo del presente trabajo, en la realidad española existen supuestos en los que la definición del tipo de suelo rústico o no urbanizable no permite determinar de forma clara su concreta adscripción a efectos de protección específica. Esta coyuntura supone que, en tanto que su régimen específico queda definido en función de la determinación de los usos, aptitudes y prohibiciones que para el mismo contenga el instrumento de planeamiento que lo identifique en un territorio, por otra parte la aplicación en su ámbito de los efectos producidos directamente por la consideración del suelo como especialmente protegido debe ser apreciada tras un análisis de su verdadera naturaleza, con lo que se incorpora un cierto grado de incertidumbre que debe evitarse en un correcto proceso regulación o, en su caso, de planificación.

En definitiva, se estima como muy conveniente un proceso de estandarización normativa de aspectos fundamentales en el tratamiento del suelo rural, incluyendo el de la delimitación de su tipología, sobre todo para el caso de los suelos sometidos a especial protección, de tal modo que en cada territorio se identifiquen perfectamente y se distingan sin esfuerzo de los suelos rurales no sometidos a un régimen suplementario de protección.

II. En segundo lugar, en aras de procurar una mayor claridad para todas las personas que por cualquier motivo tengan relación con el régimen de los suelos protegidos, se estima necesaria la introducción de sistemas de equiparación de los distintos supuestos de protección a los que se refiere la normativa aplicable en cada territorio y, en concreto, de cómo se plasman en la práctica a través de los diferentes instrumentos de planeamiento.

Esta reflexión procede de la confusa determinación que, en algunas normativas autonómicas y en no pocos instrumentos de planeamiento, se realiza sobre el

tipo concreto de suelo protegido en el que deben ubicarse los identificados en un proceso de planificación, en función del medio por el cual se determinó la necesidad de su preservación efectiva. Conforme a esta premisa, se debe tender hacia un modelo normativo en el que se delimiten los tipos de suelos protegidos en función de la procedencia de su consideración como tales, y ello sin perjuicio de que se complementen con la determinación de las razones materiales por las que se requiere su preservación.

Puede alegarse ante esta exigencia que la virtualidad del resultado pretendido no presenta una gran incidencia en la práctica, debido a que el objetivo fundamental de la delimitación y clasificación de los tipos de suelos rurales es el de su efectiva preservación, lo que se garantiza realmente con una correcta regulación y no con una aceptable definición normativa. Esta consideración, con ser cierta, sin embargo entiendo que no empaña la necesidad de orientar la regulación de los tipos de suelos protegidos conforme a una coherente delimitación, en la que inevitablemente debe atenderse al origen de la exigencia de preservación del territorio. Con la aplicación de este proceso, aparte de clarificar el régimen jurídico aplicable a cada tipo de suelo, sobre todo en los casos en los que debe atenderse a normativa sectorial u otros instrumentos de planificación, se garantiza una premisa fundamental que se ha reiterado en este trabajo, como es la justificación de la inclusión de los territorios en los distintos regímenes de especial protección definidos por el planeamiento y que, en cada supuesto concreto, requiere apelar al procedimiento por el que cada superficie fue identificada y considerada como tal. A su vez, se garantizaría la adecuación normativa de todos los procesos de planificación territorial, debido a que mediante una regulación lo suficientemente amplia de los parámetros exigidos para cada tipo de suelo, se garantizaría la debida seguridad jurídica en los distintos procesos de planificación y la adecuación normativa de su aplicación.

En resumen, debemos considerar que, al menos para la descripción de los distintos tipos de suelos protegidos, es necesaria la correcta delimitación del

medio por el que deben ostentar esta naturaleza, distinguiendo los supuestos de suelos protegidos mediante declaraciones específicas y singulares, de los identificados por los diferentes instrumentos de planeamiento territorial, junto con el distinto grado de alcance que pudieran ostentar cada tipo en concreto. Con ello se pretende conseguir una efectiva identificación de los suelos protegidos con el origen de su consideración como tales y una rápida verificación del contenido íntegro de su régimen específico de protección, además de afianzar el sistema de justificación que el planeamiento disponga para fundamentar la delimitación de los distintos suelos protegidos que identifique en su ámbito territorial.

III. A lo anterior cabe añadir otra propuesta de armonización normativa, relativa igualmente al tratamiento del suelo rústico o no urbanizable en cada Comunidad Autónoma, y es la relativa a los procedimientos por los que se autorizan usos declarados excepcionales, pero autorizables con determinadas condiciones en su ámbito territorial.

Como se ha analizado, las distintas normas autonómicas presentan la similitud de someter la autorización de determinados usos autorizables en suelo no urbanizable, normalmente los no vinculados a su naturaleza rural, a procesos de autorización en los que participan tanto la Administración Local competente como la correspondiente Comunidad Autónoma. Estos supuestos, procedentes en todos los casos de la previa regulación estatal contenida en el artículo 44 del RGU de 1978, han adoptado procesos diferentes tanto en lo relativo a su tramitación como en lo que respecta al órgano competente para su aprobación, teniendo en cuenta que se distribuyen en una fase procesal de intervención autonómica, previa a la posterior en la que el proyecto autorizado obtenga la preceptiva licencia, en este caso siempre de concesión municipal.

Al analizar estos procesos de autorizaciones excepcionales de uso del suelo rural se expuso el diferente tratamiento que los mismos tienen en las diferentes normativas autonómicas, aparte de la indefinición que también presentan con

carácter general sobre su alcance y contenido, que deriva de la insuficiente regulación que a mi criterio también adolecen. Para armonizar en lo posible estos procesos y poder solventar en lo posible las carencias que presenta su tratamiento normativo, se estima necesaria la equiparación de los procesos cuanto menos en lo que respecta a su régimen de autorización, garantizando un régimen equivalente a procesos con los que presentan similitudes evidentes tanto en la forma como en el fondo. En cualquier caso, esta apreciación debe partir de los fundamentos del procedimiento administrativo común y no ser entendida como una limitación de las competencias autonómicas sobre la materia, ya que solo pretende servir de cauce de reflexión para la simplificación de este tipo de procesos.

Partiendo de esta premisa, debemos entender prioritaria la definición de su alcance y contenido, de tal forma que la normativa aclare la exigencia documental y de tramitación que se exige a estos procesos, así como la extensión de la resolución administrativa por la que concluya el procedimiento. La cuestión que subyace en este punto es la discrepancia existente, incluso a nivel jurisprudencial, sobre el ámbito al que debe ceñirse este proceso de autorización doble o reforzada, que como se ha expuesto se ubica en una fase previa a la posterior tramitación de la licencia urbanística de titularidad municipal. Las distintas posiciones oscilan entre los que entienden que este trámite solo puede entenderse como una verificación cualificada de la posibilidad real de autorizar el uso pretendido en la localización pretendida, frente a los sectores que postulan por incluir en su tramitación elementos materiales del proyecto, de tal modo que la resolución pueda estimar también la posibilidad de su ejecución en la práctica, en función de las limitaciones sectoriales o constructivas que puedan oponerse a lo proyectado.

A mi juicio, el alcance de este proceso de doble autorización debe ceñirse, en la fase previa a la que nos referimos, a la mera aptitud urbanística del suelo para el uso pretendido, analizando las cuestiones relativas a las condiciones naturales del territorio y, en su caso, a su régimen de protección singular. Esta

opción, avalada por la jurisprudencia relativa a la tramitación regulada con arreglo al citado artículo 44 del RGU, tiene la ventaja de agilizar los diferentes procesos administrativos, sin que se vean mermadas las exigencias sectoriales sobre la actuación proyectada, que entiendo deben verificarse en el trámite de licencia, que perfectamente puede abortar un proyecto previamente autorizado pero que, en estos casos, se torne irrealizable en la práctica, al menos conforme a los parámetros con los que fue inicialmente ideado. Entiendo que esta posibilidad puede propiciar la reclamación de responsabilidades administrativas por los costes asumidos por los promotores del proyecto finalmente rechazado, por lo que debe regularse adecuadamente el alcance y efectos de cada fase del procedimiento, evitando la generación de expectativas cuya frustración pudiera derivar en la obligación de abonar indemnizaciones por parte de la Administración competente.

En gran medida por esta última reflexión, la realidad de la práctica administrativa parece tender hacia la posición contraria, al estimar procedente analizar todas las posibles trabas del proyecto en la fase más embrionaria posible y, de este modo, evitar las posibles responsabilidades que pudieran derivarse de una previa autorización que posteriormente no llegue a cristalizar en la práctica al no obtener la correspondiente licencia para su ejecución. Esta solución, a mi juicio, presenta el inconveniente de la eliminación de facto de la fase de licencia municipal, que quedaría prácticamente limitada a una mera acreditación documental de la identidad del proyecto de ejecución al previamente autorizado, lo que supone una limitación encubierta de la autonomía municipal en una materia tradicionalmente de su competencia.

En cualquier caso, se adopte cualquiera de las opciones apuntadas, entendemos necesaria la aclaración normativa de los términos y condiciones conforme se ha de realizar este proceso de autorización de usos excepcionales del suelo rural, con lo que se evitarían las incertidumbres existentes actualmente sobre su alcance procesal y, por añadidura, las posibles

responsabilidades que pudieran derivar de una tramitación no sometida a perfiles y trámites plenamente clarificados.

IV. La regulación integral de suelo no urbanizable requiere una correcta formulación de los procesos de regularización que, de forma extraordinaria, vayan a ser implementadas por las distintas normativas autonómicas. Como se ha analizado, la pretensión de instaurar una regulación realmente efectiva y de aplicación generalizada sobre el suelo rural suele afrontarse sobre procesos de regularización administrativa de actuaciones ejecutadas incumpliendo la ordenación vigente, con el objeto de evitar procesos de restauración de la legalidad con una excesiva incidencia social, pero que a su vez permitan sentar las bases de un proceso de aplicación normativa mucho más ambicioso y ejecutivo, sobre todo en lo que respecta a los procedimientos de disciplina urbanística.

Pero para que esta finalidad pueda alcanzarse, debemos exigir que la normativa que instaure esos procesos de regularización extraordinaria sea tanto clara y concisa en su formulación, como realmente efectiva en su aplicación práctica. Como se ha analizado, en el caso de la normativa introducida en Andalucía en 2012 y posteriormente complementada con la de 2016, se ha puesto en marcha un proceso de regularización extraordinaria en que presenta muchas lagunas de regulación e imprecisiones de carácter técnico, que en su conjunto han generado la necesidad de efectuar interpretaciones de alto contenido subjetivo, lo que a todas luces va en contra de la necesaria uniformidad que sería deseable en este tipo de procesos para su aplicación en los distintos territorios de la Comunidad Autónoma.

En concreto, existen indefiniciones normativas en aspectos tan importantes como los procesos de regularización colectiva y su alcance, los usos de las construcciones aisladas distintos a los de vivienda, o la situación de los asentamientos en suelo rural con dificultades para su integración urbana, entre otros ejemplos. En todos estos casos, en la práctica se aprecian soluciones

diferentes en función de las distintas interpretaciones sostenidas por las personas encargadas de su tratamiento procesal, lo que supone un claro ejemplo de disfunción en la aplicación normativa que puede dar lugar a supuestos de arbitrariedad por el diferente tratamiento otorgado a situaciones sustancialmente similares.

Pero, independientemente de la posición favorable o contraria que se tenga sobre este tipo de procesos extraordinarios, debe demandarse que su regulación sea rigurosa, efectiva y realizada bajo un adecuado estudio técnico-jurídico de los efectos derivados de su ejecución. A mi juicio, esta exigencia no fue observada en la modificación introducida en 2016 por el legislador andaluz, al introducir las modificaciones tendentes a regularizar las construcciones localizadas en parcelaciones en suelo no urbanizable, estableciendo incluso la posibilidad de autorizar la segregación del suelo adscrito a la construcción dentro de la parcelación irregularmente ejecutada. Aparte de la inapropiada forma en la que se gestó esta modificación normativa, cuestión a la que se ha hecho referencia en su momento, la realidad es que el supuesto de hecho sobre el que se basa la posibilidad de regularizar estas construcciones es, en términos de estricta aplicación normativa, irrealizable, puesto que parte de disociar a efectos urbanísticos la construcción del suelo en el que ubica, sin que esta realidad sea autorizada por la propia normativa, lo que determina la imposibilidad material de su reconocimiento como construcción regularizable.

En consecuencia con esta apreciación, si la actuación administrativa de restauración frente a cualquier parcelación irregular no prescribe y la misma debe realizarse mediante el derribo de toda construcción ejecutada en su interior, con carácter general será imposible deducir que una construcción en esta situación no puede ser objeto de restauración de la legalidad por el transcurso del tiempo, con lo que el supuesto ideado para la regularización de las parcelaciones presenta una disfunción evidente. A su vez cabe añadir que, con la solución propuesta y en caso de que se estime aplicable en la práctica, no se produciría la esperada finalización de los procesos de parcelación

irregular en suelo rural, debido a que la situación podría volver a reiterarse en el tiempo al no establecerse un sistema de cierre o “punto final” en los efectos de regularización pretendidos.

Como también se ha apuntado, es cierto que el espíritu con el que se introdujo la modificación normativa es el de preservar situaciones socialmente muy delicadas y que requieren un especial tratamiento normativo, pero es de todo punto deseable que estas actuaciones excepcionales, ya de por sí problemáticas, se realicen mediante procesos muy meditados y técnicamente adecuados, evitando así los efectos inesperados e indeseados que pueden llegar a generarse. Para ello, entendemos imprescindible acompañar a la normativa por la que se introduzcan las nuevas medidas extraordinarias con las actualizaciones precisas de la normativa vigente, de tal modo que no se produzcan contradicciones entre sus postulados que impidan de facto la ejecución de las medidas propuestas.

V. Con respecto al suelo protegido y sus características naturales cabe destacar que, sin perjuicio de la capacidad de las distintas normativas autonómicas para regular los valores, aspectos y situaciones fácticas que deben motivar la especial protección de un suelo, sería recomendable establecer un mínimo común denominador sobre los ámbitos que demanden un régimen singularizado basado en la preservación del estado material del territorio. Esta exigencia no deriva tanto de la propia enumeración de los supuestos que fundamentan la especial protección del territorio, aspecto sobre el que se ha comprobado que existe un alto nivel de homogeneidad, sino principalmente por el diferente nivel de exigencia que se aprecia en unas normativas autonómicas frente a otras.

En concreto, estimamos procedente la realización de un esfuerzo armonizador en la consideración de situaciones del territorio sobre las que no existe actualmente una apreciación uniforme, con la correspondiente diferencia de tratamiento que esto supone para los titulares de los terrenos afectados.

Tomando como ejemplo el citado aspecto de los suelos con riesgos naturales o tecnológicos, en la actualidad se aprecia el distinto tratamiento que reciben de los diferentes legisladores autonómicos, oscilando entre los que omiten su consideración, habilitan a los procesos planificadores para su consideración y, finalmente, los que exigen su especial protección tanto de forma genérica para todo el suelo rural como de forma específica para esta coyuntura del territorio. Esto supone, entre otras cuestiones no menos importantes, que los titulares de terrenos afectados por riesgos de cualquier tipo se encuentren en distinta situación jurídica en unos territorios frente a otros, al menos en lo que respecta a los efectos generales derivados de la especial protección del territorio.

Entendiendo que el régimen singular de cada suelo va a depender de muchos factores, y principalmente de las condiciones particulares de cada caso concreto, pero sería deseable que al menos los efectos generales sean equiparables en los distintos territorios de España, con el objeto de armonizar en lo posible las situaciones fácticas que fueran similares, asumiendo las diferencias que inevitablemente los distintos supuestos van a contener en el régimen aplicable a cada suelo afectado por situaciones de riesgo. De nuevo esta pretensión no ha de entenderse como una crítica al ejercicio de las competencias de cada legislador autonómico, sino como una reflexión sobre la que fomentar la adopción de criterios uniformadores del tratamiento de cuestiones que requieren una regulación armonizada en todo el territorio nacional.

VI. Al hilo de lo anterior, otra consideración que debe realizarse sobre los aspectos materiales de la protección del territorio es la ya apuntada necesidad de depurar los criterios que, al menos en sus aspectos más generales, no deberían requerir una protección suplementaria del territorio. Esta cuestión parte de la necesidad de adecuar los criterios y condicionantes por los que se debe aplicar un régimen singular a determinados territorios, que deberían igualmente restringirse a los aspectos más destacables que pueden apreciarse o localizarse en el suelo rural. Esta reflexión debe ser analizada no solo desde

el punto de vista de la propia sustantividad del régimen de especial protección, cuyas consecuencias no deberían extenderse a la totalidad del suelo rural porque, a mi juicio, con ello se difuminaría su sentido tanto jurídico como ambiental. Por el contrario, debe entenderse desde la perspectiva de la actual realidad del suelo rural común, que ha dejado de ser considerado como un suelo de reserva para posibles desarrollos urbanizadores y que, por lo tanto, su régimen no debe fomentar la alteración de sus condiciones naturales inherentes y su elenco de usos tradicionalmente autorizables.

La conclusión de este razonamiento es que se debería limitar el régimen de especial protección a los valores, elementos y criterios que de forma generalizada se entienda precisa su especial protección o, cuanto menos, definir los criterios sobre los que determinados valores pueden derivar en la protección específica del territorio en el que se localicen. Como se ha analizado en el presente trabajo, elementos como el mero carácter agropecuario del territorio presentan muchos aspectos contrarios a esta consideración, aunque es cierto que, en determinadas ocasiones de excepcional valor o en los que se aprecie la concurrencia con otros elementos o valores, se podría entender justificada su consideración como determinante de la especial protección del territorio.

En definitiva, si la normativa debe definir los elementos motivadores de la especial protección del territorio, la planificación debe determinar con suficiencia los criterios por los que se opta por esta decisión en un ámbito territorial concreto, por lo que su justificación debe acreditar la necesidad de someter el suelo a un régimen de especial protección, que como hemos analizado es suplementario a la regulación del suelo rural común que ya de por sí proscribiera toda actuación contraria a su realidad material, siempre que se aplique de forma correcta o que, en todo caso, se fundamente una actuación contraria en base al interés general de aplicación preferente.

VII. Junto con lo anterior, debemos hacer referencia a la necesidad de arbitrar un mecanismo de homogeneización que permita calibrar, al menos en lo posible, de forma genérica la presencia de valores de alto nivel de subjetividad en su apreciación. Esta reflexión se establece en función de las posibles divergencias que pueden presentarse a la hora de advertir en un proceso planificador la presencia de estos valores en el territorio y de establecer el régimen de preservación al que deben ser sometidos.

Esta reflexión deriva de la existencia de un cierto grado de discrecionalidad en todo proceso de planificación, que como se ha analizado actúa en dos registros complementarios. En primer lugar, incide sobre la apreciación de los valores singulares de un territorio, y su grado de discrecionalidad vendrá modulado por la entidad de tales valores o elementos, oscilando entre una aplicación estricta de la condición reglada del suelo protegido en zonas de inequívoco valor ambiental, como serían los espacios protegidos, a otros supuestos en los que la entidad o incidencia de estos valores puede ser más discutible. Por otra parte, esta discrecionalidad en la planificación se aprecia en los procesos por los que se protegen especialmente suelos en los que la normativa no establece una exigencia en su tratamiento, por lo que la decisión del planificador presenta aspectos de amplio carácter subjetivo, a la hora de identificar los motivos por los que se protege el territorio frente a otros de condiciones asimilables.

La cuestión es ciertamente compleja, pues como se ha analizado a lo largo del presente trabajo en valores como el paisaje (que como hemos visto puede presentarse de forma autónoma o principal, pero también como elemento coadyuvante para la apreciación de otros valores presentes en el territorio), el nivel de subjetividad que puede presentar su estimación puede determinar que ante situaciones esencialmente similares se ofrezcan soluciones muy diferenciadas, como de hecho es la propia declaración de especial protección de un entorno visual concreto frente a otro que no ostente tal declaración.

Ante esta realidad y teniendo en consideración que el elemento visual y paisajístico del territorio presenta un aumento progresivo de su importancia en la protección del suelo y que, como también se ha analizado, se ha de estimar como un elemento de consideración transversal del tratamiento del territorio en su conjunto, solo pueden realizarse algunas consideraciones que puedan servir como pautas a la hora de estimar la necesidad de establecer la especial protección de un territorio concreto. Estas pautas o criterios pasan por establecer unos requisitos mínimos a nivel paisajístico y visual aplicables a todo el suelo rural de cada territorio, con lo que se reservarían las medidas de protección concretas para los ámbitos que realmente tuvieran una identidad visual singularizada frente al resto o que, en su caso, el paisaje contribuyera a reforzar el resto de valores presentes en zonas concretas de los entornos rurales.

A mi juicio, estas pautas o criterios generales de adaptación visual deben superar las menciones que realizan muchos instrumentos de planeamiento vigente, que suelen contener referencias muy imprecisas en referencia a las actuaciones autorizadas en el territorio como que “deberán adaptarse al entorno en el que se ubican” o que “deberán mantener la estructura tradicional de las construcciones presentes en el medio rural”. Estas expresiones, aun siendo formalmente válidas, no permiten establecer unos criterios genéricos de protección del entorno visual del territorio, por lo que la necesidad de proteger determinados ámbitos suele conllevar la necesidad de someter grandes áreas del territorio al régimen de especial protección, con las repercusiones que ello conlleva.

En definitiva, entiendo que una correcta configuración del régimen general de los suelos rurales de régimen común de un territorio puede permitir una mayor especialización del tratamiento de los suelos protegidos y, por extensión, no generalizar los efectos legales de la especial protección del territorio a zonas que con una correcta regulación y una estricta aplicación de sus

determinaciones, podrían mantener un óptimo nivel de preservación y un adecuado nivel de uso conforme a su naturaleza rural.

VIII. Por lo que respecta a los procesos de planificación, del análisis realizado a varios de ellos puede destacarse toda decisión adoptada en un proceso de planificación y en concreto la relativa a la delimitación de superficies sometidas a un régimen de especial protección, debe estar precedida de una suficiente y acreditada justificación, de tal modo que se elimine cualquier atisbo de arbitrariedad en la ordenación propuesta y, por extensión, en las medidas inevitablemente restrictivas que ello supone para la regulación de los suelos afectados. Como también se ha apuntado, esta exigencia no solo deriva de la necesidad de argumentar fehacientemente el régimen jurídico que se formula específicamente para un territorio concreto, sino que se requiere para la propia singularización del territorio mediante su consideración como especialmente protegido, debido a los efectos directos que por sí sola produce esta declaración y que evidentemente inciden en la esfera de intereses de sus titulares.

Por ello, es preciso incorporar a todo proceso de planificación un exhaustivo análisis territorial que permita identificar los espacios que presenten una singularidad realmente destacable, a lo que se debe añadir una correcta y moderada ponderación de los criterios por los que se han de identificar los suelos protegidos, de tal modo que se realice una apropiada regulación de los ámbitos que realmente requieran un tratamiento singularizado, pero sin extender indebidamente los ámbitos de suelo protegido a zonas rurales que realmente no lo requieran.

Para lograr este objetivo es preciso establecer una ordenación completa y plenamente operativa del suelo rural común del territorio planificado, de tal modo que se garantice la preservación de su integridad natural, asumiendo las medidas precisas para salvaguardar su entorno de los actos que pudieran alterarlo, salvo supuestos plenamente justificados como serían las

autorizaciones para usos extractivos. Con este modelo de actuación se posibilitaría una real delimitación de las zonas especialmente protegidas a las declaradas como tales por normas o instrumentos específicos, junto con las definidas en el propio proceso de planificación tras deducir de las conclusiones del análisis territorial su necesidad, por requerir un plus de protección que realmente no pueda conseguirse por medio de la regulación del suelo rural común.

En resumidas cuentas, lo que se pretende es no extender indebida ni artificiosamente los efectos de la especial protección a ámbitos territoriales que realmente no lo requieran, tanto porque los valores naturales o circunstancias no se identifican en el entorno en una intensidad destacable, como porque sus características no requieran un régimen de protección singularizado del establecido en forma general para el suelo considerado común en el territorio.

IX. En adición a lo anterior, pero tomando como referencia específica la salvaguarda de los espacios territoriales que requieran un régimen de protección singularizado y el mantenimiento de su integridad, se ha comprobado la necesidad y conveniencia de que los procesos de planificación sean sometidos al correspondiente proceso de evaluación ambiental, de forma que actúe a modo de procedimiento de verificación y contraste de las propuestas de nueva ordenación.

Con respecto a la protección de los suelos rurales, este proceso de verificación ambiental se estima imprescindible para corroborar que las nuevas propuestas planificadoras no alteran el régimen de los territorios sujetos a un régimen singularizado, salvo que se acredite de forma coherente que la adopción de los nuevos criterios se encuentra plenamente justificada desde un punto de vista ambiental y legal. De este modo, como se ha analizado en este trabajo, la evaluación ambiental se configura como un elemento fundamental para garantizar que los procesos de planificación observan convenientemente los principios aplicables al régimen de los suelos protegidos, como son los de su

carácter reglado o de no regresión, y ello sin obviar las posibles excepciones a su aplicación que también han sido analizadas.

Pero además de lo anterior, también se estima imprescindible el proceso de verificación ambiental para cotejar otros aspectos de los procesos de planificación que puedan incidir sobre elementos asociados a la protección del territorio, como son las propuestas de actuación que puedan incidir sobre suelos en los que se aprecien riesgos latentes sobre el territorio o, en otro caso, puedan afectar de forma indirecta a espacios naturales o singularmente reconocidos.

Por todo ello, se debe concluir que la exigencia de someter los procesos de planificación a los diferentes sistemas de evaluación ambiental presenta una importancia capital en su tramitación administrativa, cuestión que ha sido reconocida expresamente por la normativa que de forma progresiva ha ido aumentando su nivel de exigencia y, especialmente, por la jurisprudencia que ha afirmado su obligatoriedad al determinar que se encuentran viciados de nulidad de pleno derecho los procesos en los que se haya omitido o, incluso, se haya realizado una evaluación incompleta o no adecuada.

No obstante, cabe apuntar la necesidad de establecer mecanismos específicos para poder solventar las posibles discrepancias que pueden surgir en los procesos de verificación ambiental de los instrumentos de planificación, máxime en los supuestos en los que el órgano ambiental pertenece a una Administración distinta a la del órgano sustantivo, que pueden actuar bajo criterios radicalmente diferentes. Por ello, sería preciso afinar los sistemas legales por los que se puedan formular y plantear los posibles aspectos controvertidos sobre los que pueden discrepar los actores implicados en estos procesos, teniendo siempre presente los principios que deben prevalecer en todo proceso de verificación ambiental de esta naturaleza, pero igualmente que su aplicación debe venir presidida por la racionalidad y su coherente fundamentación.

X. Del análisis realizado también se desprende la realidad acreditada por la que se estiman mucho mejor regulados los territorios que han sido sometidos a un reciente proceso de planificación, al poder aplicar de forma efectiva los nuevos criterios recogidos en la normativa vigente. De este modo, aunque en muchos casos las nuevas exigencias de la normativa presentan una efectividad directa sobre la ordenación vigente, su correcta aplicación requiere de un proceso de planificación que pueda extender sus postulados sobre el territorio de forma integral.

En el caso del suelo no urbanizable, esta realidad se plasma en la necesidad de reordenar los ámbitos de suelos protegidos, al objeto de adaptar su configuración a las nuevas exigencias legales y considerar su régimen de uso y utilización de acuerdo con la prioridad de preservación que se establezca en cada caso. Como se ha expuesto en el presente trabajo, las adaptaciones de antiguos instrumentos de planeamiento todavía vigentes se presentan en muchos casos meros procesos de asimilación de la nomenclatura adoptada por la correspondiente normativa autonómica o, en el mejor de los casos, como instrumentos que asocian ámbitos definidos conforme a la normativa estatal a los criterios de la nueva regulación, pero sin someter al territorio a un nuevo análisis que permita asumir decisiones realmente adaptadas a las exigencias de cada tipo de suelo.

Por ello, se estima necesaria la realización de instrumentos de planeamiento adaptados a la nueva realidad normativa y, a su vez, el establecimiento de una adaptación progresiva de los instrumentos de planeamiento aprobados, con el objeto de procurar una adecuación lo más efectiva posible a la realidad del territorio y de las exigencias que la sociedad demande y se recojan en la normativa vigente. La consecución de este objetivo requiere el establecimiento de un sistema de evaluación de los distintos parámetros de la ordenación, que permita reconducir las medidas y acciones cuya efectividad no haya alcanzado los niveles esperados con su implementación.

Desde el conocimiento de la realidad de la Administración Local española actual, en la mayoría de los casos es notoria la ausencia de recursos y medios personales que presentan las entidades que la forman, con lo que se dificulta en mucho la posibilidad de abordar la ejecución de un proceso integral de planificación urbanística. Por ello, es preciso que el resto de Administraciones, fundamentalmente las Comunidades Autónomas, introduzcan las medidas adecuadas para colaborar en la redacción de estos instrumentos tan necesarios, no solo mediante el establecimiento de vías específicas de financiación, sino también mediante la simplificación de los procedimientos de aprobación, incluyendo la eliminación de trámites administrativos innecesarios y meramente reiterativos, que en muchas ocasiones son elementos de dificultad añadida a la ya de por sí compleja aprobación de un instrumento de estas características.

XI. Al hilo de lo anterior es preciso traer a colación la reflexión también apuntada al analizar el proceso de planificación, que en lo que se refiere específicamente al tratamiento del suelo rural y la delimitación de ámbitos de especial protección hace concluir la preferencia de abordar su tratamiento urbanístico precedido de la correspondiente planificación territorial. Si bien esta preferencia no debe entenderse como una realidad imprescindible, debido a que hemos visto como algunos instrumentos de planificación urbanística realizan una más que aceptable ordenación del suelo rural sin contar con la previa aprobación de un instrumento de ordenación territorial de alcance subregional adecuado (como son los casos analizados de los PGOU de Córdoba o de Jerez de la Frontera), sin embargo sí supone una razonable aspiración derivada del contraste de otros instrumentos que realizados sin la base previa de un estudio de alcance territorial, presentan una regulación del suelo no urbanizable ciertamente bastante mejorable.

Esta consideración parte de la premisa por la que una ordenación pormenorizada como la que se realiza en el ámbito urbanístico debe venir

precedida de una general y transversal del territorio, de tal modo que los ámbitos de suelo rural cuya protección sea entendida como estructural y que, entre otras cuestiones, garanticen la conectividad de los espacios naturales de una determinada demarcación geográfica, presenten la debida uniformidad y continuidad. Con ello se debe garantizar la consideración de estas áreas estructurales de carácter ambiental desde un punto de vista regional o subregional, adoptando criterios de delimitación y protección igualmente generales que eviten la posible dispersión que puede producirse si su tratamiento se ciñe a términos municipales concretos y en ocasiones con tratamientos diferenciados.

Con esta aspiración no se trata de priorizar la ordenación territorial sobre la urbanística y con ello la competencia de la Administración regional sobre la local, sino por el contrario, mantener los principios que inspiran las actuales normativas españolas sobre ordenación territorial, que propugnan la conveniencia de colmar el territorio nacional mediante instrumentos de planificación con un adecuado nivel de desarrollo, de tal modo que sus determinaciones estructurales vinculen a los instrumentos de planificación urbanística de los distintos ámbitos. Es evidente la preferencia de implementar los nuevos instrumentos sobre la base de una ordenación territorial ya desarrollada, aunque evidentemente pueda requerir ajustes posteriores, que adaptar la planificación urbanística a nuevos criterios impuestos por una planificación territorial que puede incorporar elementos y determinaciones diferentes y en algunos casos incluso contrapuestos.

XII. Entrando en consideraciones materiales relativas al proceso de planificación sobre el suelo no urbanizable, es preciso apuntar a la acreditada necesidad de que los instrumentos de ordenación, fundamentalmente urbanísticos, introduzcan soluciones que puedan reconducir situaciones irregulares que por cualquier motivo se han consolidado en el tiempo, sin que hasta el momento se haya encontrado un mecanismo efectivo para la eliminación de sus impactos sobre el territorio.

Con esta medida no se está fomentando una actuación planificadora en contra de los postulados del Tribunal Supremo, recogidos entre otras en la citada Sentencia de 27 de octubre de 2015 por la que se anula el PGOU de Marbella, al estimar que el objetivo pretendido de la planificación no era establecer los criterios de la ordenación del futuro de la localidad, sino fundamentalmente introducir soluciones a situaciones irregulares generadas hasta la fecha. Al contrario, lo que se postula es una actuación planificadora integral sobre el suelo no urbanizable, definiendo los criterios por los que las situaciones irregulares cuya restauración no fuera posible o pertinente por cualquier motivo pudieran reconducirse conforme a lo dispuesto por la normativa vigente y, en otro caso, disponiendo las medidas restauradoras que fueran preceptivas y que ambientalmente fueran demandadas.

Este es sin duda el espíritu que ha presidido la introducción de los procesos de regularización extraordinaria a los que se ha hecho referencia anteriormente, pero desde la perspectiva de su tratamiento mediante los procesos de planificación, asumiendo la necesidad de establecer las medidas tendentes a reconducir las situaciones irregulares de los distintos ámbitos territoriales, ya sea mediante la revisión de los instrumentos vigentes o con ocasión de su nueva redacción. Esta conclusión se adopta al estimar que las citadas medidas regularizadoras de la situación jurídica de edificaciones y construcciones presentes en suelo no urbanizable, mediante su tratamiento individualizado o conforme a su inclusión en cualquiera de los tipos de asentamiento colectivo identificados, no colmarían la exigencia de regulación integral del territorio si no fueran acompañadas de las medidas rehabilitadoras que fueran procedentes en función de las exigencias ambientales o de las situaciones coyunturales que supusieran riesgo para los distintos ámbitos considerados.

En el supuesto de las medidas ambientales la cuestión suele presentar aspectos generalmente bastante reglados conforme a la normativa aplicable, puesto que las medidas de restauración de la legalidad suelen posibilitar la acción pública frente a actuaciones irregulares que no pudieran consolidarse,

que salvo excepciones justificadas el nuevo planeamiento no podría solventar. Pero donde esta exigencia se torna más importante es a la hora de establecer las medidas de actuación para evitar situaciones como es la del riesgo de inundación del territorio, en que se sitúan muchas construcciones irregularmente ejecutadas y que con la normativa en la mano es imposible regularizar. Ante ello, se exige el establecimiento de medidas extraordinarias que eviten la eventual producción de daños humanos y materiales en zonas declaradas inundables, sobre todo ante el mantenimiento de construcciones que quedan en un limbo jurídico al no ser plenamente regularizadas por la nueva ordenación, pero por otro lado, tampoco sometidas a un proceso de restauración de la legalidad vigente.

Para evitar cualquier situación de riesgo que desde un punto de vista racional pueda ser evitado, se requiere que el planeamiento identifique de forma indubitada los ámbitos de zonas que en estas condiciones pueden ser regularizados y los medios que deben afrontarse para tal finalidad. Al contrario, se deberían identificar los núcleos o construcciones que no pudieran ser regularizadas o cuya actuación correctora se estimara improcedente por cualquier causa, estableciendo los adecuados mecanismos de restauración de la legalidad habilitados para la Administración, incluidos los que supusieran medidas extraordinarias en los casos en los que los riesgos naturales acreditados sobre el territorio pudieran generar situaciones de peligro para la población.

En resumidas cuentas, se requiere que el tratamiento del suelo rural sea efectivamente integral, evitando las situaciones en las que se encuentran actualmente muchas construcciones y núcleos surgidos irregularmente en suelo no urbanizable, que no encuentran cauce para su regularización conforme a la normativa vigente pero que, por otro lado, tampoco son objeto de una actuación coordinada para afrontar su restauración. Ante esta realidad, los procesos de planificación deben incorporar las soluciones precisas para poder integrar de forma efectiva los ámbitos que se encuentren en estas situaciones

complejas, incluyendo las medidas adecuadas para eliminar los posibles riesgos territoriales cuya reconducción se entienda improcedente.

XIII. Dentro de esta regulación integral del suelo rural que se demanda de todo proceso de planificación, otro punto a destacar es la necesidad de adaptar adecuadamente los criterios de ordenación formulados en fase de propuesta a la efectiva realidad del territorio, sobre todo en lo que respecta a la delimitación de los ámbitos de espacios protegidos que se identifiquen en el propio proceso de planificación. Este requisito de actuación procedimental se fundamenta, como en general todos los ámbitos de los procesos de planificación, en la necesidad de justificar satisfactoriamente las decisiones adoptadas y con mayor exigencia las que presentan una incidencia tan acusada en los intereses de los ciudadanos como es la determinación de las superficies sometidas a regímenes de especial protección.

Con arreglo a esta premisa y como se ha apuntado a lo largo de este trabajo, se requiere que los procesos de planificación establezcan una coherente zonificación de los suelos protegidos, evitando tanto su disminución no justificada, en aplicación de los principios analizados como el de no regresión del territorio, pero también el aumento de su extensión no debidamente justificada, para evitar la aplicación igualmente extensiva de los criterios restrictivos de los suelos protegidos a ámbitos que de forma ordinaria deberían permanecer en la categoría de suelo rural común dispuesta en el territorio.

En la práctica actual se aprecia como el progresivo aumento de la importancia que han venido asumiendo las medidas y exigencias de protección ambiental, han favorecido un clima propenso a una excesiva protección de algunas zonas de suelo rural, en las que si bien ciertamente se aprecian valores naturales habituales en estos entornos, su importancia o amplitud difícilmente pueden sostener una declaración plenamente justificada por la que se establezca un régimen singularizado. Por ello, se ha de requerir la formulación de unos criterios de ordenación con una suficiente coherencia, de tal modo que no

propugnen el establecimiento de medidas de preservación que en algunos casos pueden estimarse como desorbitadas, incluida la de la propia declaración de suelos especialmente protegidos.

Al contrario, como se ha sostenido anteriormente, una correcta formulación del régimen del suelo común del territorio que sea lo suficientemente versátil como para diferenciar las zonas del mismo en las que puedan autorizarse usos no tradicionales del territorio (incluidos los extractivos u otros similares que alteren la sustancia material del territorio), de las que deben ser excluidos, debe favorecer la no extensión indiscriminada de los ámbitos de suelos protegidos que deben ceñirse a los suelos que efectivamente deban incluirse en correcta aplicación de la normativa vigente.

XIV. Pero incluso esta exigencia de adaptación de la ordenación a las características y circunstancias específicas del territorio debe aplicarse al propio ámbito de los suelos protegidos, que requieren una correcta regulación de su régimen de preservación al objeto de no restringir de forma excesiva las posibilidades de actuación por parte de sus titulares.

Por ello, una correcta planificación del suelo rural protegido debe partir del análisis de las necesidades de protección o restauración del territorio, sobre las que deben implementarse las medidas de preservación que se impongan sobre el régimen común del suelo rural no sometido a protección singularizada. Estas medidas deben imponerse de forma motivada mediante la justificación de su finalidad y alcance, lo que debe recogerse en la fase de formulación de los criterios de ordenación relativos al suelo rural y a sus ámbitos protegidos.

Como en el caso anterior, entiendo que la imposición de medidas proteccionistas no justificadas puede conllevar un exceso de rigor en el régimen singular aplicado al territorio, que puede suponer el establecimiento de restricciones a los derechos e intereses legítimos de los titulares de los terrenos afectados. Para evitar esta contingencia se debe argumentar en el

proceso de planificación la necesidad de cada una de las medidas adoptadas, estableciendo los fines perseguidos efectivamente por cada una de ellas. Es comprensible que en muchos de los casos la justificación de la medida puede efectuarse con cargo a fines muy genéricos, como sería el mantenimiento de la realidad material del territorio, pero sería exigible que el planificador abordara un proceso de fundamentación de aquellas medidas que presentaran una mayor singularidad y, en todo caso, las que limitaran o excluyeran los usos tradicionalmente asociados a los suelos rurales.

XV. En consonancia con lo anterior se debe añadir que en los procesos de planificación específicos de áreas protegidas, sobre todo en ámbitos de gran entidad superficial como son determinados tipos de espacios naturales, se debe establecer un correcto sistema de zonificación de tal modo que las atribuciones de medidas de preservación se localicen de forma proporcionada en toda su extensión, conteniendo un estándar de protección genérico para todo el ámbito y, a partir de este punto, aumentar las medidas restrictiva en función de la intensidad de los valores presentes en el territorio u otras consideraciones que específicamente lo demanden.

Conforme se ha analizado al abordar los procesos de planificación sectorial de naturaleza ambiental, uno de los criterios con los que en la actualidad se debe modular el régimen de preservación de estos espacios naturales es el del desarrollo sostenible del entorno, ante el convencimiento general de que solo con una correcta formulación de las medidas de protección de estos espacios, que permita armonizar su prioridad de preservación con un régimen de tolerancia de usos de sus recursos, podrá garantizarse el arraigo de la población en las zonas cercanas a los grandes espacios protegidos.

La comprobación de la realidad social actual del territorio nacional, derivada de muchos factores que han incidido de forma gradual en la distribución de la población por el territorio durante las últimas décadas, ha propiciado una progresiva y sostenida despoblación de las zonas rurales de amplias zonas de

España. Esta realidad se agudiza en las zonas próximas a los grandes espacios naturales protegidos, donde las medidas de protección establecidas en su interior e, incluso, en sus zonas colindantes, han propiciado una aceleración del proceso de despoblación ante la ausencia de perspectivas de actividad económica y, en definitiva, de prosperidad económica y social. Se ha demostrado que esta realidad, lejos de ser un estado ideal para los espacios naturales, es perjudicial para su mantenimiento, puesto que es deseable un determinado nivel de interacción humana con estos territorios que permita, entre otras cuestiones, garantizar un correcto proceso de evolución y una atención permanente ante los riesgos naturales que pueden presentarse, como son los incendios forestales.

Pero el mantenimiento de la población en el entorno de estos espacios solo puede procurarse mediante la implementación de medidas que favorezcan la actividad económica y la creación de un cierto nivel de tejido industrial y comercial, para lo que se antoja inevitable el desarrollo de un régimen de autorización de uso y utilización de los recursos presentes en estas zonas, que pueda sostener la economía del entorno sin que se altere la realidad natural de estos espacios protegidos.

En concreto, se deben fomentar los usos naturales tradicionales que no provoquen riesgos ciertos o previsibles de alteración de los ecosistemas presentes en el entorno, como son los forestales y ganaderos realizados conforme a los correspondientes instrumentos de planificación sectorial exigidos por la normativa vigente. Igualmente debe establecerse un régimen de autorización de los usos agrícolas, en este caso mediante la puesta en práctica de un necesario esfuerzo armonizador de las necesidades de las explotaciones agrarias con las exigencias establecidas para la protección de los entornos ambientales, sobre todo ante cuestiones de tanta incidencia como son el consumo de agua y el uso de productos fertilizantes y similares. De hecho, en la práctica se localizan en zonas próximas a espacios naturales grandes superficies destinadas al cultivo de forma intensiva y con un muy alto nivel de

productividad e incidencia social, como sucede en las explotaciones de frutos rojos ubicadas en el entorno del Espacio Natural de Doñana, lo que genera no pocas tensiones sobre la utilización de los recursos y la posible afección que ello supone sobre los ecosistemas presentes, incluidas actuaciones penales frente a agricultores, funcionarios y autoridades municipales relacionadas con la ejecución de estas explotaciones. Es preciso introducir elementos que permitan disminuir la conflictividad existente en estas situaciones, lo que entiendo no puede realizarse mediante la mera exigencia de eliminación de unos cultivos que soportan una gran parte del tejido socioeconómico de la zona, sino aplicando soluciones que permitan adaptar las explotaciones al nivel de protección exigido para el entorno.

Además de los usos anteriores, también deben fomentarse otros no tradicionalmente vinculados con los entornos rurales pero que han sido incluidos recientemente en los denominados usos ambientales, que son los de carácter turístico y de esparcimiento relacionados con los entornos protegidos, que deberán implementarse en la forma que su ejecución afecte lo menos posible a los ecosistemas presentes en los diferentes espacios naturales.

En definitiva, lo que se debe proyectar es la necesidad de asegurar el desarrollo de las zonas cercanas a los espacios sometidos a un alto nivel de protección mediante la aplicación del criterio de sostenibilidad, entendido como el parámetro que debe ponderar la aptitud del terreno para soportar los distintos usos autorizables sobre el mismo, en base a la posible utilización de los recursos disponibles que no sufran agotamiento o que, en todo caso, sean recuperables en base a ciclos naturales sujetos a una estimación razonable.

XVI. Sobre los procesos de planificación de los espacios naturales cabe introducir una reflexión adicional, relativa a la necesidad de evitar la excesiva complejidad que, en determinadas ocasiones, presenta la aplicación de sus regímenes de protección, al coexistir diferentes instrumentos de planificación vigentes sobre un mismo territorio. Como hemos analizado, por aplicación de

un principio de prevención ambiental, se ha de entender aplicable el régimen más restrictivo de los que regulen los ámbitos protegidos del suelo rural y, en concreto, de los espacios naturales sometidos a una regulación sectorial específica. No obstante, en ocasiones es demasiado compleja la tarea de determinar el régimen de aplicación prioritaria sobre un territorio, sobre todo cuando la amplitud del mismo determina la existencia de varias zonas con diferente alcance en su nivel de protección y sobre la que extienden sus efectos diferentes normas e instrumentos de planificación, que en algunos supuestos pueden contener criterios diferenciados o incluso contradictorios.

Para evitar esta situación, se estima necesaria la reordenación de los sistemas de planificación existentes, de tal modo que se determinen de forma inequívoca los ámbitos regulatorios de aplicación preferente y, por consiguiente, se clarifiquen los elementos que conforman el régimen de protección de atención prioritaria sobre el territorio y sus diferentes zonas de protección singularizada. Con ello se garantizaría tanto la seguridad jurídica en la aplicación de la regulación preferente sobre los espacios protegidos, como la certidumbre en la actividad de los actores implicados en el desarrollo de actuaciones sobre estos territorios, depurando los diferentes niveles de protección para acreditar en cada momento el régimen aplicable a cada zona concreta, sin la necesidad de realizar un esfuerzo suplementario para identificar la regulación más restrictiva sobre la que plantear o resolver las cuestiones surgidas en la práctica.

XVII. Además de la composición principal del régimen jurídico del suelo no urbanizable sometido a especial protección, que como se ha analizado se presenta como un elenco de restricciones sobre el régimen del suelo común que se disponga para el territorio rural no protegido, la singularidad del tratamiento normativo de estos suelos presenta una serie de aspectos derivados de distinta regulación sectorial y que, con carácter general, suponen nuevos elementos restrictivos de la capacidad del suelo para desarrollar actuaciones y, por consiguiente, limitaciones añadidas para los intereses de sus titulares.

Estos efectos asociados a la especial protección del territorio que derivan de su declaración como tal, salvo excepciones muy puntuales, se producen con una misma intensidad sobre todos los suelos con la misma consideración jurídica, por lo que su nivel de afección no suele depender del grado de protección que se aplique sobre el territorio. Esta realidad supone que, a nivel práctico, muchas de las consecuencias derivadas de la consideración del suelo como sujeto a especial protección no se modulan con arreglo a la intensidad de los valores o criterios por los que se le otorga esta consideración, sino que presentan un alcance similar en aspectos relativos a cuestiones administrativas, pero también civiles e incluso penales.

Por esta realidad, se estima preciso reiterar la exigencia de moderar tanto la identificación de ámbitos de suelos protegidos en los territorios sometidos a procesos planificadores, como también la extensión de la superficie de los mismos. Esta pretendida moderación no supone ninguna renuncia a preservar los valores que realmente sean merecedores de esta condición, sino al contrario, se propone la potenciación del régimen del suelo rural general con el afán de evitar la extensión los rigurosos efectos que se proyectan sobre los suelos protegidos más allá de lo razonable.

XVIII. Incluso, para alcanzar este objetivo se estima procedente la propuesta de realizar una distinción normativa con la finalidad de diferenciar los niveles dentro la regulación de los suelos protegidos, de tal forma que los efectos directos asociados a la especial protección solo se atribuyan a los que ostenten un nivel superior. Con este tipo de medidas se podrían realizar diferencias de amplio calado en el régimen aplicable a los distintos tipos de suelos rurales, de modo que los procesos de planificación podrían diferenciar los ámbitos territoriales en función de las exigencias de protección que fueran precisas según sus condiciones naturales, atribuyendo de forma muy automatizada los efectos derivados en cada situación concreta. De este modo, la posible discrecionalidad en la actuación administrativa se centraría casi exclusivamente en la fase de diagnóstico territorial, verdadero núcleo central del proceso de

planificación, asimilando por el contrario elementos mucho más estandarizados para los efectos derivados de las decisiones adoptadas, incluyendo la regulación de los usos autorizables sobre los distintos suelos identificados.

En definitiva, con estas demandas se reitera la exigencia de una correcta fundamentación de las medidas adoptadas en la ordenación territorial, de manera que la delimitación de espacios sometidos a especial protección venga precedida de un completo análisis del territorio y de la correcta aplicación de los criterios de ordenación previamente determinados, de forma que en la medida de lo posible se evite la aplicación de distintas soluciones a situaciones sustancialmente similares, derivadas de la introducción de elementos subjetivos en la consideración del territorio por encima de los niveles que se estimen razonables.

XIX. A las anteriores consideraciones debemos añadir la exigencia de procurar una correcta regulación de los distintos tipos de suelo protegido identificados en los procesos de planificación, de tal modo que no se equiparen de forma indiscriminada los regímenes de suelos cuya realidad material y natural sean sustancialmente diferentes.

Esta reflexión deriva de la constatación de la equiparación en la práctica de distintos tipos de suelos protegidos, provocando una identificación sustancial de los elementos regulatorios de suelos cuya justificación para ostentar tal condición es, por el contrario, muy diferente. De este modo, se debe evitar toda tendencia igualatoria de los suelos protegidos más allá de la que se derive de la normativa sectorial de directa aplicación, con el objetivo de establecer una verdadera regulación específica para cada tipo de suelo formulada en función de los valores o elementos identificados en el territorio.

Mediante esta propuesta de actuación se pretende adaptar la regulación del suelo a los verdaderos motivos por los que se declaró su especial protección, con la finalidad de garantizar la consecución de los objetivos pretendidos con

esta medida, sin que con ello se provoque la imposición de limitaciones, cargas y restricciones no justificadas a los titulares de los terrenos afectados, teniendo en cuenta que toda medida que suponga una restricción suplementaria sobre el régimen del suelo común va a conllevar una inevitable repercusión económica, que se refleja directamente en el valor del terreno.

Por ello, es preciso incorporar las medidas que puedan salvaguardar los derechos e intereses de los propietarios de estos suelos, mediante la inclusión de los usos que puedan ser desarrollados en los mismos en función de sus respectivas características, de tal modo que en los supuestos de vinculaciones de mayor entidad, como serían los casos de los espacios naturales protegidos, se determine la opción o, incluso obligación, de su expropiación por parte de los poderes públicos correspondientes con arreglo a un criterio de valoración justo y adecuado a las circunstancias de los territorios de semejante condición. Con ello no se pretende alterar la interpretación jurisprudencial por la que solo serían indemnizables los usos existentes previamente en el terreno y que se ven limitados por la nueva ordenación, pero sí se reclama una regulación más precisa de los procesos por los que se haga efectiva esta obligación administrativa en los supuestos en los que legalmente proceda.

Estas medidas deben venir precedidas tanto de una mejor y más detallada regulación de los distintos tipos de suelos protegidos, que como se ha expuesto debe permitir una mejor delimitación de las condiciones de cada uno de ellos, pero también de un exhaustivo análisis territorial que permita introducir las correspondientes especificaciones que, dentro de los límites tolerados por la normativa vigente, pudieran incluirse en función de las concretas aptitudes de cada territorio.

XX. Todas las conclusiones expuestas presentan, al menos a nivel general, una característica común relativa a la necesidad de que los poderes públicos competentes interioricen la necesidad de otorgar una regulación integral al suelo rural o no urbanizable, introduciendo además de un tratamiento

coherente de las exigencias normativas que requiere un ámbito tan complejo, las medidas precisas para garantizar una correcta interpretación de sus postulados, de forma que en la medida de lo posible se eviten diferencias sustanciales en la aplicación de la regulación vigente por los distintos operadores jurídicos.

En el caso concreto de Andalucía, la regulación actual del suelo rural se concentra en unos pocos artículos de la LOUA, junto con otras medidas dispersas básicamente destinadas a los procesos de regularización extraordinaria que han sido analizados en el presente trabajo. Es evidente que una materia tan compleja y delicada como es el tratamiento del suelo no urbanizable merece una regulación mucho más específica y pormenorizada, estimando conveniente no solo ampliar el número de preceptos legales directamente destinados a su regulación sino, fundamentalmente, formular un completo desarrollo reglamentario que permita, entre otras muchas cuestiones, introducir un tratamiento adecuado a los suelos protegidos y a las consecuencias derivadas de esta condición para los mismos y sus titulares.

XXI. Como conclusión final, debemos afirmar que la planificación es un mecanismo muy útil para la protección del territorio y de sus especiales condiciones naturales, siempre que el proceso de su formulación contenga los trámites precisos para analizar convenientemente el ámbito espacial objeto de análisis, de tal modo que sobre sus resultados puedan aplicarse de forma efectiva los criterios de ordenación que deben plantearse de forma previa, con el objetivo de conseguir una regulación adaptada a las distintas realidades del territorio planificado para la consecución de los fines pretendidos en cada caso concreto.

Conforme a esta apreciación, se puede añadir que la figura de la planificación aplicada al tratamiento del suelo que se introdujo en España desde los albores de su regulación urbanística, a diferencia de lo que sucede en otros países de nuestro entorno, aunque discutida por una parte de la doctrina por el excesivo

encorsetamiento que supone para la gestión de ámbitos de suelos urbanos y urbanizables, presenta sin embargo beneficios muy destacables para el tratamiento específico del suelo no urbanizable o rural y, especialmente, en lo que respecta a la delimitación de ámbitos sujetos a una protección singularizada. En efecto, de los instrumentos analizados podemos concluir que un proceso de planificación del territorio formulado con arreglo a unos parámetros coherentes y bien fundamentados, debe suponer una garantía para los objetivos de gestión de los entornos rurales que, en general, se centran en la preservación de estructura natural y en el uso racional de sus recursos conforme a criterios de sostenibilidad.

Los motivos por los que se realiza esta reflexión final son los analizados en el presente trabajo, y que pueden ser resumidos en la facultad que se otorga al planificador para realizar una regulación de los entornos rurales adaptada a su propia realidad, incluyendo las medidas restrictivas que se entiendan procedentes para salvaguardar la integridad de los valores objeto de protección y, por otro lado, incluyendo los usos autorizados en función de la aptitud del suelo para albergar actuaciones de diversa naturaleza y ámbito. Por lo tanto, se estima muy favorable para una correcta gestión de los entornos rurales la posibilidad de establecer una normación propia y adecuada a la concreta realidad de cada ámbito territorial, frente a la aplicación de normativas genéricas que, aunque formuladas con toda corrección, adolecerían de la cercanía y proximidad de la que goza el instrumento de planificación de un ámbito territorial determinado.

Esta consideración, con todos los matices apuntados, presenta perfiles realmente destacables en los supuestos en los que se delimitan ámbitos sujetos a especial protección, debido a que, por una parte, es el proceso de planificación el mejor posicionado para advertir la presencia de valores o elementos que, conforme a la realidad del territorio y la normativa vigente, requieran la especial protección del ámbito en el que se localicen. Por otra parte, también se ha de estimar como el medio más adecuado para establecer

el régimen concreto que deba ostentar cada tipo de suelo, en función de sus características y condiciones singulares, aunque siempre dentro del marco habilitado por la normativa vigente. Ambos supuestos, que no son sino caras de una misma moneda, derivan de la mecánica de todo proceso de planificación que requiere la ejecución de un completo análisis territorial, en el que se describan con la suficiente definición los diversos ámbitos existentes en el área espacial considerada y, fruto de esta labor, se individualicen los que presenten características comunes y se asignen las correspondientes categorías, entre las que se deben encontrar las que requieran el establecimiento de un régimen de protección suplementario al dispuesto con carácter general para cada clase de suelo.

Lo anterior no supone que no existan ejemplos de planificación que no cumplen con estas exigencias o, simplemente, que no cumplen con las expectativas que legítimamente se generan ante la formulación de un proceso de planificación, ya sea porque el tiempo transcurrido desde su aprobación ha provocado la desviación de la realidad del territorio con la descrita y ordenada en el mismo o, incluso, por una deficiente redacción. Pero estos ejemplos, sin duda presentes en la realidad como se ha apuntado en el presente trabajo, solo deben ser tenidos en consideración como punto de partida para la reformulación de sus postulados, tanto mediante la necesaria adaptación de los instrumentos vigentes a la nueva realidad física y normativa, como mediante la reconsideración de los criterios de ordenación que se estimen sin efectividad o contraproducentes, cuestión esta última para lo que se estima imprescindible la inclusión de sistemas de evaluación y revisión de las determinaciones de estos instrumentos mediante criterios de análisis concretos y específicos, con un ámbito diferenciado de los meramente genéricos que se disponen para la exigencia de revisión integral conforme a las exigencias de la normativa aplicable.

Finalmente, entiendo procedente resaltar la necesidad de generalización de los instrumentos de ordenación territorial de ámbito subregional, que permitan

realizar una visión y ordenación del territorio desde un punto de vista transversal, de manera que puedan establecer las necesidades de adaptación de los instrumentos de planeamiento urbanístico vigentes sobre su ámbito territorial, incluyendo las consideraciones de ámbito geográfico superior que deban corregir las posibles disfunciones derivadas de la limitación territorial que puedan presentar. En todo caso, una correcta planificación subregional debe realizarse sobre la base de la realidad del territorio y sin contener elementos externos que puedan distorsionar sus determinaciones.

A su vez, también se estima muy conveniente la generalización de los instrumentos de ordenación territorial específicamente formulados para áreas concretas y ambientalmente muy sensibles, como son los espacios litorales. Mediante la formulación de instrumentos de ordenación directamente orientados a estas áreas geográficas singulares, se debe conseguir la total adecuación de las medidas dispuestas a las necesidades reales de estos entornos, sobre todo en lo que se refiere a su preservación y, en lo posible, a su necesaria regeneración. No obstante, como se ha apuntado al tratar este tipo de instrumentos de planificación, la deseable tendencia proteccionista con la que deben ser formulados no debe obviar otras cuestiones que han de ser abordadas y que también deben ser consideradas en su justa medida, como son la solución de los problemas existentes y de difícil encauzamiento con la ordenación previa y, por otro lado, la necesidad de establecer ámbitos y medios de desarrollo socioeconómico que, si bien deben estar presididos por el parámetro de la debida sostenibilidad ambiental, puedan generar expectativas suficientemente satisfactorias para el entorno y sus residentes.

En definitiva, es preciso avanzar hacia una normativa que contenga una regulación integral y coherente del suelo rural y de sus distintas categorías, lo que debe permitir la optimización de los procesos de planificación territorial y, por extensión, la introducción de una mejor y más efectiva ordenación de estos ámbitos, con el objetivo fundamental de la preservación de los espacios que requieran una consideración singularizada, sin obviar la necesaria adopción de

medidas de fomento del desarrollo sostenible en estos territorios. Mediante todo ello se debe aspirar a la progresiva armonización entre la adecuada protección de los entornos rurales, y la habilitación de estos suelos para el desarrollo de las actividades que permitan un uso del territorio ambientalmente sostenible y socialmente productivo.

BIBLIOGRAFÍA

AA VV (2000): *Régimen del Suelo y Valoraciones. Comentarios a la Ley 6/1998, de 13 de abril*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (2ª ed.), Madrid.

ABAD ORTIZ, Teodoro y GUTIÉRREZ VICÉN, Germán (2015): *La valoración del bien ambiental como elemento del dictamen pericial en el delito contra el medio ambiente y la ordenación del territorio*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 48, págs. 3-25. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

AGOUÉS MENDIZÁBAL, Carmen (2005): *La función social en la propiedad de suelo urbano*. Revista Vasca de Administración Pública núm. 73, págs. 11-51, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.

AGUADO ORTA, María Josefa (2013): *Novedades de la legislación urbanística aragonesa*. Práctica Urbanística núm. 124 (septiembre-octubre 2013). Editorial La Ley, Madrid.

AGUADO PUIG, Alfonso (2018): *Desarrollo sostenible: 30 años de evolución desde el informe Brundtland*. Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla.

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2004): *Incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo*. Bosch, Barcelona.

AGUIRRE I FONT, Josep M. (2017): *Del suelo no urbanizable a los espacios abiertos: pasado, presente y futuro de su ordenación en Catalunya*. Práctica Urbanística núm. 149. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

- ALBERDI COLLANTES, Juan Cruz (2017): *Aciertos y fracasos en la contención de la proliferación de vivienda en suelo no urbanizable: el ejemplo vasco*. Práctica Urbanística núm.148 (septiembre-octubre 2017). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.
- (2011): *La Ley del Suelo del País Vasco: un paso más hacia la protección del suelo rural*. Papeles de geografía núm. 53-54, págs. 7-20. Universidad de Murcia, Murcia.
- (2008): *El medio natural ante la presión urbanística: herramientas de actuación en la planificación municipal*. Nimbus, Revista de Climatología, Meteorología y Paisaje vol. 21-22, enero-diciembre 2008 (págs. 5-28). Universidad de Almería, Almería.
- (2002): *Vivienda agraria en el suelo rural: bases para una necesaria ordenación*. Investigaciones geográficas núm. 28, págs. 53-70. Instituto Interuniversitario de Geografía, Universidad de Alicante, Alicante.
- ALBISU IRIBE SÁEZ, Javier; DE LA RIVA FERNÁNDEZ, Juan Ramón; GARCÍA, Mónica; IBARRA BENLLOCH, Paloma y SESÉ, Pedro (1999): *Zonificación paisajística para la planificación territorial: el caso de las directrices del Bajo Aragón*. Geographicalia núm. 37, págs. 3-16. Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (2015): *El patrimonio histórico español: régimen jurídico de la propiedad histórica*. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid núm. 19, págs. 213-251. UAM, Madrid.

— (2015-b): *La fractura hidráulica ("Fracking") ante el Tribunal Constitucional. Las sentencias del Tribunal Constitucional 106/2014, de 24 de junio, 134/2014, de 22 de julio y 208/2014, de 15 de diciembre*. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental núm. 31, págs. 525-566. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

ALEMANY GARCÍAS, Juan (2016): *El subsuelo urbanístico en la Ley balear de ordenación y uso del suelo (Ley 2/2014, de 25 de marzo)*. Revista Jurídica de Les Illes Balears núm. 14, págs. 61-86. Institut d'Estudis Autònoms y Fundació per a la Pràctica Jurídica, Palma de Mallorca.

ALENZA GARCÍA, José Francisco (2013): *Vías pecuarias: un milagroso patrimonio en espera de una gestión sostenible*. Ambienta. La revista del Ministerio de Medio Ambiente núm. 104, págs. 74-89. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.

ALFONSO TORMO, Carmen y BEUNZA IBÁÑEZ, Helena (2016): *Participación ciudadana en instrumentos de planeamiento en la Comunidad Valenciana*. Práctica Urbanística núm. 144. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz (1999): *Las disposiciones generales de la Ley 6/1998, de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones*. Revista Vasca de Administración Pública núm. 55, págs. 287-309. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.

ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz y LOZANO CUTANDA, Blanca (2015): *Administración y Legislación Ambiental*. Dykinson, Madrid.

- ALMENAR MUÑOZ, Mercedes (2018): *A propósito de la prevalencia de la evaluación ambiental de planes: el Sector Cala Mosca en Orihuela (Alicante)*. Ciudad y territorio: Estudios territoriales núm. 195, págs. 121-134. Dirección General de Arquitectura - Ministerio de Fomento, Madrid.
- ALMENAR MUÑOZ, Mercedes y ANGULO IBÁÑEZ, Quiteria (2018): *Identificación de Factores y Evaluación Ambiental de Planes*. ACE (Arquitectura, Ciudad y Entorno) núm. 37, págs. 11-30. Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona.
- ALONSO, Alejandro y JIMÉNEZ-BLANCO, Gonzalo (2016): *El concepto legal de patrimonio histórico español*. Diario La Ley (marzo 2016). Editorial La Ley, Madrid.
- ALONSO, Jorge; GARCÍA-BELLIDO, Elvira y PRADOS, Sara (2017): *La Red Natura 2000 marina*. Ambienia núm. 119, págs. 82-95. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.
- ALONSO ALONSO, Carlos; DE LA MORENA OLÍAS, Jesús y MUÑOZ AMOR, María del Mar (2013): *Espacios Naturales y Especies Protegidas*. Ecoluris. Wolters Kluwer, Madrid.
- ALONSO CLEMENTE, Antonio (2012): *Edificación de viviendas en suelo no urbanizable*. Práctica Urbanística núm. 117. Editorial La Ley, Madrid.
- (2011): *Exigencia de canon urbanístico para poder ejecutar una central solar termoeléctrica en suelo no urbanizable común*. Práctica Urbanística núm. 100. Editorial La Ley, Madrid.
- (2010): *Proyectos singulares de interés supralocal*. Práctica Urbanística núm. 94. Editorial La Ley, Madrid.

ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario (2007): *El marco legal de los usos del suelo en Asturias y la incidencia de la ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*. Práctica Urbanística núm. 66 (diciembre 2007). Editorial La Ley, Madrid.

— (Coordinadora) (2005): *Comentarios a la Legislación de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias*. Editorial Montecorvo, Madrid.

ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M. y HERNÁNDEZ LÓPEZ, Sonia M. (2011): *La custodia del territorio como instrumento complementario para la protección de espacios naturales*. Revista Catalana de Dret Ambiental vol. II núm. 1, págs. 1 – 22. Universitat Rovira i Virgili, Tarragona.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina (2014): *Los Espacios Naturales Protegidos y los Lugares de Interés Comunitario (LIC) en Andalucía*. Revista Digital de Derecho Administrativo núm. 11, págs. 27-75. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

ÁLVAREZ VILLA, Javier y CORDERO PANDO, Silvino (2018): *Aproximación crítica a la regulación del uso de vivienda en el suelo no urbanizable de Asturias fuera de los núcleos rurales*. Práctica Urbanística núm. 151 (marzo-abril 2018). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

AMADOR BLANCO, Antonio Jesús (Coordinador) (2016): *Estudio del Derecho sobre la Ordenación Territorial y Urbanística en Andalucía. Parte II*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

— (2015): *La implantación de establecimientos de alojamiento turístico en el suelo no urbanizable de Andalucía. Compatibilidad del procedimiento urbanístico con el procedimiento turístico*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 21. Wolters Kluwer, Madrid.

ANES ÁLVAREZ, Gonzalo (1995): *La Ley Agraria*. Alianza Editorial, Madrid.

ANGUITA CANTERO, Ricardo (2009): *La responsabilidad local en la protección del Patrimonio Histórico español: planeamiento y catálogos urbanísticos*. En la obra colectiva "Patrimonio Histórico y desarrollo territorial", págs. 214-241. Universidad Internacional de Andalucía. Sevilla.

ARAMBURU GALEANO, María José y HEDO CASINELLO, Dolores (2009): *Evaluación ambiental de proyectos que puedan afectar a espacios de la Red Natura 2000. Criterios-guía para la elaboración de la documentación ambiental*. Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.

ARGULLOL MURGADAS, Enric (2007): *El suelo no urbanizable*. En la obra colectiva "Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña" (2ª ed.), págs. 123-141. Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

— (2002): *El suelo no urbanizable: territorio e infraestructuras*. Anuario del Gobierno Local núm. 1, págs. 73-80. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.

ARIAS IBÁÑEZ, Enrique (2007): *La planificación en los espacios naturales protegidos: aplicación de los PORN en las cordilleras béticas andaluzas*. Investigaciones Geográficas núm. 44, págs. 103-127. Universidad de Alicante, Alicante.

ARRANZ MARINA, Teófilo (2009): *Planes especiales urbanísticos de protección del patrimonio histórico o cultural*. Práctica Urbanística núm. 88 (diciembre 2009). Editorial La Ley, Madrid.

ARROYO ALFONSO, María Soledad (2018): *Apuntes sobre la administrativización del derecho penal del medio ambiente*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 83, págs. 1-33. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

ARROYO YANES, Luis Miguel (2008): *El desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales de explotación agraria*. Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas núm. 4, págs. 213-231. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

ASIAÍN IRAETA, Amaya (2007): *Caminos Naturales-Vías Verdes. Su adecuación al desarrollo rural sostenible*. Ecosostenible núm. 29 (julio 2007). Editorial CISS, Madrid.

ATAURI MEZQUIDA, José Antonio y GÓMEZ LIMÓN, Javier (2002): *Aplicación del "marco lógico" a la planificación de espacios naturales protegidos*. Ecosistemas: Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente, Vol. 11 núm. 2. Asociación Española de Ecología Terrestre, Móstoles (Madrid).

ATXUKARRO ARRUABARRENA, Iñaki (2017): *Sobre la evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico*. Ponencias de la Asociación de Letrados de Entidades Locales (28 noviembre de 2017).

— (2017-b): *Análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre las vinculaciones y limitaciones singulares derivadas de la ordenación urbanística que dan derecho a indemnización*. Ponencias de la Asociación de Letrados de Entidades Locales (10 septiembre de 2017).

AVILÉS HERNÁNDEZ, Elena (2008): *Régimen del suelo*. En la obra colectiva “Comentarios a la Legislación Urbanística de la Región de Murcia”, págs. 69-108. Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

AVIÑÓ BELENGUER, David (2015): *Principales novedades de la Ley 5/2014, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana*. Revista de Derecho Civil Valenciano núm. 17. Universidad de Valencia, Valencia.

AYALA, Beatriz (2006): *Por una red de áreas marinas protegidas*. Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente núm. 57, págs. 60-65. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.

AYALA GONZÁLEZ, Rafael; DÍAZ SANZ, Nuria y GELABERT GONZÁLEZ, Fernando (2003): *La reforma del régimen urbanístico en Castilla-La Mancha*. Práctica Urbanística núm. 18 (julio 2003). Editorial La Ley, Madrid.

BAENA GONZÁLEZ, Antonio (2003): *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Editorial Montecorvo, Madrid.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel (1998): *Visión general de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 11, págs. 1648 y ss. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

BAÑO LEÓN, José María (2016): *El plan urbanístico en ruina. (Un esbozo de reconstrucción)*. Práctica Urbanística núm. 144. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

— (2015): *Crimen y ladrillo: la tortuosa relación entre derecho penal y derecho urbanístico*. Práctica Urbanística núm. 134. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

— (2009): *Derecho Urbanístico Común*. Iustel, Madrid.

BARNES VÁZQUEZ, Javier (1997): *La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de urbanismo. Una síntesis de los criterios fundamentales a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997*. Diario La Ley. Editorial La Ley, Madrid.

BARRACA DE RAMOS, Pilar (1994): *El patrimonio arqueológico y la legislación sobre el suelo*. Cuadernos de Prehistoria y Arqueología 21, págs. 341-359. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

BARRANCO PÉREZ, María Teresa (2017): *El paisaje como elemento vertebrador de un desarrollo urbanístico sostenible. Análisis jurisprudencial*. Revista digital CEMCI núm. 35, págs. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada.

BARREDA BARBERÁ, Juan (2008): *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*. Tirant lo Blanc, Valencia.

BARREIRA LÓPEZ, Ana; RODRÍGUEZ-GUERRA, Myriam; PUIG VENTOSA, Ignasi y BRUFAO CURIEL, Pedro (2010): *Estudio jurídico sobre la custodia del territorio*. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad, Madrid.

BASSOLS COMA, Martín (2018): *La ejecución del planeamiento y el cambio climático*. En la obra colectiva “Políticas Locales de Clima y Energía: Teoría y Práctica”, Cap. 13. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

— (2006): *Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente núm. 225, págs. 45-90. RDU, Madrid.

-
- (2002): *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español*. Editorial Montecorvo. Madrid.
- (1996): *La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente*. Derecho del Medio Ambiente y Administración Local, págs. 397-425. Civitas / Diputación de Barcelona, Madrid.
- BAUZÁ MARTORELL, Felio José (2018): *Las 10 claves de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears*. El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 1 (enero 2018), págs. 102-109. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.
- (2016): *Revisión de oficio de los actos de trámite determinantes: la declaración de interés general para edificar en suelo rústico*. Práctica Urbanística núm. 139. Wolters Kluwer, Madrid.
- BEATO ESPEJO, Manuel (1992): *La ordenación urbanística: función social: La clasificación y calificación del suelo*. Anuario de la Facultad de Derecho núm. 10, págs. 11-36. Universidad Extremadura, Badajoz.
- BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis (2001): *En torno a las medidas liberalizadoras del suelo: Apuntes críticos a la luz de las SSTC 61/1997 Y 164/2001*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm. 188 (septiembre-octubre 2001), págs. 59-80. Editorial Montecorvo, Madrid.
- BELTRÁN DE FELIPE, Miguel (2010): *Nuevos instrumentos municipales de planeamiento urbanístico-territorial. El ejemplo de los planes de vivienda*. Anuario de Derecho Municipal núm. 4, pág. 97-132. Instituto de Derecho Local (UAM), Madrid.

BENABENT FERÁNDEZ DE CÓRDOBA, Manuel (2016): *Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión*. Ciudad y territorio: Estudios territoriales núm. 189, págs. 353-368. Dirección General de Arquitectura (Ministerio de Fomento), Madrid.

— (2002): *La ordenación del territorio: una nueva función pública y viejos problemas*. Urban núm. 7, págs. 52-70. Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.

BERBEROFF AYUDA, Dimitri (Coordinador) (2014): *La tutela judicial “ambiental” efectiva a la luz de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental*. Revista de Urbanismo núm. 17, marzo 2014. Lefebvre - El Derecho, Madrid.

— (2010): *Red natura 2000 y suelo rural. Foro abierto*. Boletín de Urbanismo El Derecho (1 de marzo de 2010). El Derecho Editores, Madrid.

— (2007): *Medio ambiente y planeamiento urbanístico*. Cuadernos de Desarrollo Local núm. 14, págs. 99 a 120. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.

BERMEJO LATRE, José Luis (2016): *La participación del público en la protección de la biodiversidad*. Revista Aragonesa de Administración Pública núm. Extra 16, págs. 151-176. Diputación General de Aragón, Zaragoza.

BERMÚDEZ SÁNCHEZ, Javier (2017): *El dominio público pecuario*. Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente núm. 120, págs. 112-123. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.

BERNUÉS JAL, Alberto (2007): *Ganadería de montaña en un contexto global: evolución, condicionantes y oportunidades*. Pastos Vol. 37 núm. 2, págs. 133-175. Sociedad Española para el Estudio de los Pastos, Madrid.

BERROCAL HERNÁNDEZ, Agustín y FERNÁNDEZ MONTERO, Pilar (2014): *Suelo rústico de asentamiento irregular o categorías equivalentes y autorizaciones/licencias provisionales. Estudio comparado y jurisprudencial*. Revista jurídica de Castilla y León núm. 32. Junta de Castilla y León, Valladolid.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2001): *El régimen urbanístico del suelo rústico*. En la obra colectiva "Derecho Urbanístico de Galicia", págs. 359-374. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente de la Universidad Carlos III de Madrid, Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda de la Xunta de Galicia y Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid.

BILBAO URIBARRI, Aitor (2005): *La ordenación del espacio monte desde los instrumentos de planificación territorial. La reserva de la biosfera de Urdaibai: el PRUG y la política forestal. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco*. Ecosostenible núm. 5. Editorial Ecoiuris, Madrid.

BLANCO LOZANO, Carlos (2003): *La protección penal del suelo no urbanizable*. Diario La Ley núm. 5724, ref. D-46. Editorial La Ley, Madrid.

BLANCO SEPÚLVEDA, Rafael (2008): *La evaluación de la vulnerabilidad del suelo a la degradación por uso ganadero en espacios montañosos. Análisis metodológico*. Estudios Geográficos núm. 264, págs. 51-80. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

BLASCO ESTEVE, Avelino (2018): *La nueva ley balear de urbanismo (L. 12/2017, de 29 de diciembre)*. Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación núm. 42, págs. 19-41. Thomson Reuters Aranzadi, Madrid.

BLASCO HEDO, Eva (2018): *Sentencia de la Audiencia Nacional, de 26 de septiembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Nieves Buisán García)*. Actualidad Jurídica Ambiental 11.01.2018. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

— (2018-b): *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 20 de octubre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Eusebio Revilla Revilla)*. Actualidad Jurídica Ambiental 18.01.2018. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

— (2017): *Sentencia 118/2017 del Tribunal Constitucional, de 19 de octubre de 2017 (Ponente: Santiago Martínez-Vares García)*. Actualidad Jurídica Ambiental 05.12.2017. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

— (2017-b): *Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*. Actualidad Jurídica Ambiental 18.09.2017. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

— (2015): *Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 45 (abril 2015), págs. 38-39. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

-
- (2014): *Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOPV núm. 112, de 16 de junio de 2014).* Actualidad Jurídica Ambiental núm. 37 (julio 2014). Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.
- (2014-b): *Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 24 de junio de 2014 (Ponente: Andrés Ollero Tassara).* Actualidad Jurídica Ambiental 04.09.2014. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.
- BLASCO HEDO, Eva y LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2016): *Red Natura 2000: estado general de la Red en España.* Observatorio de Políticas Ambientales 2016, págs. 723-751. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental, Madrid.
- BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen (2015): *Responsabilidad en la limpieza y recuperación de los suelos declarados contaminados o alterados en la normativa de suelos contaminados.* Revista de Administración Pública núm. 196, págs. 331-365. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- (2014): *La necesidad de una protección ambiental específica del suelo en el Derecho de la Unión Europea: Especial referencia a los suelos contaminados.* Revista Vasca de Administración Pública núm. 99-100, págs. 625-647. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.
- BONACHE LÓPEZ, Jorge y otros (2016): *El seguimiento y la evaluación a largo plazo en la Red Española de Parques Nacionales.* Ecosistemas Vol. 25 núm. 1, págs. 31-48. Asociación Española de Ecología Terrestre, Madrid.

BOQUERA MATARREDONDA, Vicente y JIMÉNEZ HERNANDIS, Juan (2013): *¿Puede el Fracking ser materia de acuerdo local?* Cuadernos de Derecho Local núm. 33, págs. 175-180. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

BOQUERA OLIVER, José María (1993): *La revisión de oficio de las concesiones y licencias urbanísticas*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 258, págs. 239-250. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

BROSETA PALANCA, María Teresa y CASAR FURIO, María Emilia (2012): *Incidencia de la crisis en el urbanismo valenciano del siglo XXI: medidas frente a la nueva coyuntura económica*. Práctica Urbanística núm. 119 (noviembre-diciembre 2012). Editorial La Ley, Madrid.

BRUFAO CURIEL, Pedro (2016): *Recomendaciones jurídicas sobre la custodia del territorio y las fundaciones dedicadas a la conservación de la naturaleza*. Observatorio del Tercer Sector Ambiental. Cuaderno de Campo núm. 14. Asociación de Fundaciones para la Conservación de la Naturaleza, Madrid.

BULLEJOS CALVO, Carlos (2009): *Configuración jurídica y tramitación de los proyectos de actuación en el Derecho Urbanístico andaluz*. Revista Electrónica CEMCI núm. 4. Diputación Provincial de Granada, Granada.

BULLEJOS CALVO, Carlos y ORTEGA MARTÍN, Eduardo (2012): *Valoraciones Urbanísticas*. Enciclopedia jurídica de la Administración Local (obra colectiva), págs. 4451 y ss. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

— (2012-b): *Suelo no urbanizable o rústico*. Enciclopedia jurídica de la Administración Local (obra colectiva). El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, Ángel (2011): *Hacia una más correcta interpretación y una más adecuada aplicación del Plan de Ordenación del territorio de Andalucía*. Práctica Urbanística núm. 104 (mayo 2011). Editorial La Ley, Madrid.

CABRERA LÓPEZ, María del Carmen (2000): *Régimen jurídico del suelo no urbanizable. Especial referencia a las parcelaciones, divisiones y segregaciones*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 15-16. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

CALDERÓN CALDERÓN, Basilio y GARCÍA CUESTA, José Luis (2017): *Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad*. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales núm. 570, págs. 1-35. Universidad de Barcelona, Barcelona.

CALERO RODRÍGUEZ, Juan Ramón (1995): *Régimen Jurídico de las Costas Españolas*. Aranzadi, Elcano (Navarra).

CAMINO DORTA, Javier; GIMENO ORTIZ, Montserrat y RAMÓN OJEDA, Antonio A. (2014): *Las unidades ambientales homogéneas como herramienta para la ordenación territorial y la caracterización de litorales áridos*. Vegueta: Anuario de la Facultad de Geografía e Historia núm.14, págs. 199-228. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas GC.

CAMPESINO FERNÁNDEZ, Antonio José (2010): *Ordenación territorial de la Extremadura democrática*. Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada núm. 2, págs. 553-581. Universidad de Granada, Granada.

CAMY ESCOBAR, Jesús (2011): *La calificación registral de los actos de parcelación urbanística en Andalucía*. Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho núm. 1, págs. 1-144. Liberlex, Madrid.

CAMY ESCOBAR, Jesús y DELGADO RAMOS, Joaquín (2012): *Cuestiones de derecho transitorio relacionadas con la declaración de edificaciones asimiladas a fuera de ordenación en Andalucía*. Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho núm. 2, págs. 46-55. Liberlex, Madrid.

CANALS AMETLLER, Dolors (1997): *La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas*. Revista de Administración Pública núm. 142, págs. 305-351. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

CANO BUESO, Juan (2007): *Constitución y urbanismo: El derecho constitucional a un medio ambiente adecuado y a una vivienda digna*. Revista Española de la Función Consultiva núm. 8, págs. 35-46. Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, Valencia.

CAÑETE PÉREZ, José Antonio (2015): *La actividad agraria en la planificación territorial y urbanística*. En la obra colectiva “El patrimonio agrario: la construcción cultural del territorio a través de la actividad agraria”, págs. 321-354. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla.

CAÑIZARES RUIZ, María del Carmen (2014): *Paisajes culturales, ordenación del territorio y reflexiones desde la geografía en España*. Polígonos, Revista de Geografía núm. 26, págs. 147-180. Universidad de León, León.

CARDELÚS, Borja (2014): *Los Parques Nacionales como parte de la imagen general del país*. Ambientsa núm. 106, págs. 26-40. Secretaría General Técnica (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), Madrid.

CARDESA SALZMANN, Antonio (2013): *Jurisprudencia ambiental de la Unión Europea*. Revista Catalana de Dret Ambiental núm.1-2013, págs. 1-21. Universitat Rovira i Virgili, Tarragona.

CARLÓN RUIZ, Matilde (2015): *La servidumbre de protección de costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas*. Revista de administración pública núm. 196, págs. 137-169. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

CARRERA, Sandra y PIETX, Jordi (2009): *Empresas y custodia del territorio. Una alianza de futuro para la conservación de la biodiversidad*. Ecosostenible núm. 49. Editorial CISS, Madrid.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2005): *La intervención administrativa sobre las vías pecuarias*. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 59, págs. 25-73. Universidad de Sevilla - Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

CARRODEGUAS MÉNDEZ, Roberto (2018): *Primera aproximación al nuevo régimen de protección de la legalidad urbanística previsto en la LOTUS. Especial referencia a la problemática de las viviendas ilegales existentes en el campo*. El Consultor de los Ayuntamientos (LA LEY 15950/2018). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

CARUZ ARCOS, Eduardo (2018): *La naturaleza jurídica de los planes de gestión del riesgo de inundación y su incidencia en la actividad urbanística*. Actualidad Administrativa núm. 2 (febrero 2018). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

CASADO CASADO, Lucía (2018): *Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: César Tolosa Tribiño)*. Actualidad Jurídica Ambiental 07.11.2018. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

— (2018-b): *Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: César Tolosa Tribiño)*. Actualidad Jurídica Ambiental 15.11.2018. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

CASANOVA GÓMEZ, Carmen; IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe y ABASCAL RODRÍGUEZ, Miguel (2014): *La evaluación ambiental del planeamiento urbanístico. Historia de un desencuentro*. Ecosostenible núm. 28. Editorial Wolters kluwer, Madrid.

CASASSAS I SIMÓ, Lluís (1983): *Hacia unos nuevos principios de ordenación territorial de base municipal en Cataluña*. Revista de Geografía núm. 16-17, págs. 73-86. Universidad de Barcelona. Barcelona.

CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio (2010): *El urbanismo en los siglos XX y XXI*. Práctica Urbanística núm. 90. Editorial La Ley, Madrid.

CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio y SANTOS DÍEZ, Ricardo (1999): *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*. Publicaciones Abella El Consultor (3ª ed.), Madrid.

CASTILLA BELTRÁN, Ramón (2014): *Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate), sobre la Evaluación Ambiental Estratégica en Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión de los espacios naturales*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 40, págs. 53-58. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

CASTILLO GÓMEZ, Fátima (1999): *La clasificación del suelo en la nueva Ley del Suelo*. Actualidad Administrativa Ref. XIII, págs. 235 y ss. Editorial La Ley, Madrid.

CASTILLO MENA, Alicia (2004): *La gestión del Patrimonio Arqueológico y el urbanismo en la Comunidad de Madrid*. Complutum vol. 15, págs. 99-144. Universidad Complutense, Madrid.

CASTILLO RUIZ, José (2009): *La dimensión territorial del patrimonio histórico*. En la obra colectiva "Patrimonio histórico y desarrollo territorial", págs. 26-49. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla.

CASTROVIEJO BOLÍBAR, Miguel (2018): *Destellos de la política medioambiental en los primeros 40 años de la Constitución*. Ambienta núm. 124, págs. 4-25. Secretaría General Técnica (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), Madrid.

CATALÁN SENDER, Jesús (1999): *Las construcciones relacionadas con la carretera y otras obras públicas que pueden emplazarse en suelo no urbanizable (gasolineras, plantas de hormigón o asfalto, restaurantes, etc.). Procedimiento administrativo de concesión de licencias y órgano competente para su otorgamiento*. Diario La Ley D-138, tomo 3. Editorial La Ley, Madrid.

CAYETANO ROSADO, Moisés (2005): *Incidencias del Artículo 47 de la Constitución Española de 1978 en la Ley del Suelo y de los Decretos de Vivienda Protegida en Extremadura*. Revista de estudios extremeños vol. 61 núm. 2, págs. 771-784. Centro de Estudios Extremeños, Badajoz.

CEREZO IBARRONDO, Álvaro (2018): *Evolución del derecho de propiedad en cuanto al deber de conservación en la legislación de suelo y urbanismo desde 1956 a 2018, de la triada clásica a la actuación sobre el medio urbano*. ACE: Architecture, City and Environment núm. 38, 2018, págs. 81-100. Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona.

CHAMORRO GONZÁLEZ, Jesús María (2008): *Ponencias del curso sobre medio ambiente, organizado por la Fundación Democracia y Gobierno Local en colaboración con el Consejo General del Poder Judicial, el Instituto Nacional de Administración Pública y la Diputación de Alicante, del 14 al 16 de noviembre de 2007*. Cuadernos de Derecho Local núm. 16, págs. 38-48. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.

— (2007): *Los principios del Derecho Administrativo Sancionador y su incidencia en el ámbito de la disciplina urbanística*. http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/844/claves05_11_chamorro.pdf?sequence=1 (último acceso, 23 de enero de 2019).

COLOM I PASTOR, Bartoméu (1992): *De nuevo, sobre la publicidad de las normas de los planes urbanísticos*. Revista de Administración Pública núm. 129, págs. 269-276. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

COMPANY VÁZQUEZ, Ana María (2012): *La ordenación del territorio en la comunidad de Castilla y León y su sistema de planeamiento territorial, en especial, las Directrices de Ordenación del Territorio y las Directrices de Ámbito Subregional*. Revista Jurídica de Castilla y León núm. 27. Junta de Castilla y León, Valladolid.

— (2009): *Incidencia de la ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (actual texto refundido aprobado por Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio), en la legislación urbanística de Castilla y León*. Revista Jurídica de Castilla y León núm. 18, págs. 75-129. Junta de Castilla y León, Valladolid.

CONDE ANTEQUERA, Jesús (2004): *El deber jurídico de restauración ambiental*. Comares, Granada.

CORCHERO PÉREZ, Miguel (2015): *Panorama general de la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*. Práctica Urbanística núm. 134 (mayo 2015), Editorial La Ley, Madrid.

— (2012): *El Derecho Urbanístico de Extremadura. La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX): antecedentes, primeras modificaciones y desarrollo reglamentario*. Práctica Urbanística núm. 117 (julio 2012). Editorial La Ley, Madrid.

- (2010): *La legislación urbanística de Castilla-La Mancha*. Práctica Urbanística núm. 96 (septiembre 2010). Editorial La Ley, Madrid.

CORCHERO PÉREZ, Miguel y JIMÉNEZ FRANCO, Emmanuel (2016): *Aspectos generales del nuevo Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (RDL 7/2015, de 30 de octubre)*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 1 (enero 2016). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

CORCHERO PÉREZ, Miguel y SÁNCHEZ PÉREZ, Lucía (2014): *La reforma de la Ley de Urbanismo de Castilla y León por Ley 7/2014, de 12 de septiembre*. Ecoiuris 08.10.2014. Editorial La Ley, Madrid.

- (2013): *Principales novedades en materia de Gestión Urbanística de la Ley 3/2013, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón*. Práctica Urbanística núm. 124 (septiembre-octubre 2013). Editorial La Ley, Madrid.

- (2013-b): *La gestión urbanística en Cantabria*. Práctica Urbanística núm. 125 (noviembre-diciembre 2013). Editorial La Ley, Madrid.

CORCHERO PÉREZ, Saturnino (2011): *Principales novedades de la ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (DOE núm. 202, de 20 de octubre de 2010)*. Práctica Urbanística núm. 100 (enero 2011). Editorial La Ley, Madrid.

CORRAL GARCÍA, Esteban y SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2009): *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*. Editorial La Ley, Madrid.

- CORRALIZA RODRÍGUEZ, José Antonio (2014): *Los parques y la vida humana: Interacciones entre la naturaleza protegida y las personas*. Ambianta núm. 106, págs. 90-103. Secretaría General Técnica (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), Madrid.
- CRESPO JIMÉNEZ, Juan Jesús (2018): *Régimen jurídico de las actuaciones y proyectos de interés regional. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Tesis Doctoral, Universidad de Almería.
- CRIADO SÁNCHEZ, Alejandro Javier (2016): *El régimen urbanístico del suelo de la Ley de Suelo de 1956*. <http://www.reurbanismo.es/articulos/el-regimen-urbanistico-del-suelo-de-la-ley-de-suelo-de-1956/>.
- CRUZ VILLALÓN, Josefina (2016): *La intervención directa de la administración autonómica en la transformación urbanística del suelo*. Práctica Urbanística núm. 139. Wolters Kluwer, Madrid.
- CUBERO MARCOS, José Ignacio y LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2007): *El suelo ¿un bien público sin protección?* leZ: Ingurugiroa eta Zuzenbidea = Ambiente y Derecho núm. 5, págs. 47-56. Europar Ikerten Taldea, Bilbao.
- CUENCA LÓPEZ, Luis Javier (2013): *Construcción industrializada. El suelo como materia prima*. Revista de Derecho, Empresa y Sociedad núm. 3, págs. 97-122. Editorial Dykinson, Madrid.
- CUESTA REVILLA, José (2002): *El subsuelo y su ordenación urbanística*. Anuario del Gobierno Local núm. 1, págs. 81-98. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.

DÁVILA LINARES, Juan Manuel (1991): *La ordenación urbanística durante la primera mitad del siglo XX: premisas para un tratamiento integral de los espacios urbanos*. Investigaciones geográficas núm. 9, págs. 101-114. Instituto Interuniversitario de Geografía, Universidad de Alicante, Alicante.

DE ABRÉU Y PIDAL, José María y MONSERRAT RECODER, Pedro (1975): *Valor de los pastos en la conservación del ambiente. Los pastos en el paisaje mediterráneo seco y de montaña*. Pastos Vol. 5 núm. 2, págs. 483-492. Sociedad Española para el Estudio de los Pastos, Madrid.

DE ASÍS ROIG, Agustín E. (Director) (1997): *Legislación del suelo: análisis comparativo. Incidencia de la STC 61/1997*. La Ley-Actualidad, Las Rozas (Madrid).

DE LA CUESTA SÁENZ, José María (1994): *El estatuto jurídico del suelo con destino agrario*. Derecho privado y Constitución núm. 3, págs. 131-168. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

DE LA VALLINA VELARDE, Juan Luis (2002): *Autonomía local y aprobación por delegación de los planes generales de urbanismo*. Revista de Estudios de Administración Local núm. 288, págs. 11-37. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2017): *Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia de EIA de proyectos*. REAF núm. 25 (abril 2017), págs. 11-50. Institut d'Estudis de l'Autogovern (Generalitat de Catalunya), Barcelona.

- (2015): *Jurisprudencia general: Derecho Administrativo*. Revista Catalana de Dret Ambiental (Vol. VI) núm. 1, págs. 1-19. Universitat Rovira i Virgili, Tarragona.

- (2010): *El régimen jurídico de los suelos contaminados desde la perspectiva europea y su regulación en Alemania*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.
<https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2009/tdx-0615110-091837/avp1de1.pdf>
 (último acceso, 29 de agosto de 2018).

- (2009): *La coordinación entre la Ley 10/1998 de residuos y la Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental en materia de suelos contaminados*. Revista Vasca de Administración Pública núm. 84, págs. 233-260. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.

- DE LAS RIVAS SANZ, Juan Luis (2003): *La vigencia del plan a través de su variante territorial*. Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid núm. 7, págs. 151-168. Universidad de Valladolid, Valladolid.

- DE MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael (2015): *Biodiversidad e ingeniería genética*. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, Eduardo y GONZÁLEZ GARCÍA, Isabel (2018): *Condiciones de la edificación de vivienda aislada en suelo no urbanizable. Estudio de su regulación normativa*. Cuadernos de Investigación Urbanística núm. 120, págs. 3-79. Instituto Juan de Herrera-UPM, Madrid.

- DE UREÑA FRANCÉS, José María y TEIXEIRA GURBINDO, Luis Carlos (2004): *Ordenación fluvial, usos del suelo y construcción de infraestructuras*. Ingeniería y Territorio núm. 68, págs. 39-41. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona.
- DEL ÁLAMO GÓMEZ, Maribel (2004): *Vida + Vida: Reservas de la Biosfera*. Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente núm. 33, págs. 2-5. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.
- DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel y BLANCO NAVARRO, Ana (Coordinadores) (1991): *Diccionario Básico Jurídico*. Comares (3ª ed.), Granada.
- DEL CASTILLO MORA, Daniel (2016): *Las tensiones entre minería y espacios naturales protegidos: su consideración en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 96, págs. 167-184. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- DEL CASTILLO MORA, Daniel y SÁNCHEZ CARMONA, Miguel (Coordinadores) (2011): *La tutela jurídica de la red de espacios naturales protegidos de Andalucía*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- DEL OLMO ALONSO, Jesús (2010): *Incidencia medioambiental sobre las competencias urbanísticas, en especial, en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo*. Revista Jurídica de Castilla y León núm. 22, págs. 255-330. Junta de Castilla y León, Valladolid.

- DELGADO JIMÉNEZ, Alexandra (2018): *El impacto de las políticas climáticas en la legislación urbanística: una nueva agenda en relación con los usos del suelo y la energía*. En la obra colectiva “Políticas Locales de Clima y Energía: Teoría y Práctica”, Cap. 11. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- DELGADO PIQUERAS, Francisco (2003): *El régimen jurídico básico de la planificación ambiental*. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental núm. 4, págs. 35-40. Thomson Reuters Aranzadi, Madrid.
- DELGADO RAMOS, Joaquín (2007): *El Registro de la Propiedad como eficaz instrumento de protección del medio ambiente*. La Ley Digital (LA LEY 2513/2007).
- DELGADO VIÑAS, Carmen (2008): *"Urbanización sin fronteras" el acoso urbanístico a los espacios naturales protegidos*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles núm. 47, págs. 271-310. Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid.
- DESDENTADO DAROCA, Eva (2008): *Últimas tendencias en la reducción y control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. El Derecho Urbanístico del siglo XXI (libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma), págs. 202-234. Editorial Reus, Madrid.
- DÍAZ ARROYO, Antonio (2017): *Las parcelaciones urbanísticas en Andalucía tras la reforma de 2016. Punto y final... ¿o punto y seguido?* Actualidad Administrativa núm. 2. Editorial Wolters Kluwers, Madrid.
- (2016): *Las edificaciones destinadas a alojamiento del personal agrícola temporal en suelo no urbanizable en Andalucía*. Una realidad incómoda. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm. 305, págs. 79-109. RDU Revistas Especializadas, Madrid.

- (2015): *Nuevas consideraciones sobre la autorización de alojamientos de trabajadores temporeros en Andalucía*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 13, págs. 1597-1605. Wolters Kluwer, Madrid.
 - (2015-b): *Aspectos prácticos de la aplicación del Decreto 2/2012, de 10 de enero, respecto de los núcleos y el hábitat rural diseminado*. En la obra colectiva “El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación”, págs. 268-290. Editorial Tecnos, Madrid.
 - (2014): *La autorización de los alojamientos colectivos de trabajadores temporeros en suelo no urbanizable en Andalucía*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 2, págs. 173-181. Editorial La Ley, Madrid.
 - (2010): *La prestación compensatoria por uso excepcional del suelo no urbanizable en Andalucía. La posible incidencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2010*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 24, págs. 3509-3516. Editorial La Ley, Madrid.
- DÍAZ FRAILE, Juan María (2007): *El tratamiento registral de la obra nueva en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*. Diario La Ley núm. 6824. Editorial La Ley, Madrid.
- DÍAZ MANZANERA, José Luis (2008): *El delito urbanístico en la jurisprudencia reciente*. La Ley Penal núm. 50. Editorial La Ley, Madrid.
- DÍEZ VÁZQUEZ, Jesús Ángel (2000): *Régimen urbanístico del suelo enclavado en espacios sujetos a regímenes de especial protección*. En la obra colectiva “Derecho Urbanístico de Castilla y León”, págs. 311-332. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

DOLZ LAGO, Manuel Jesús (2018): *Caso Red Natura 2000: delito contra la ordenación del territorio*. LA LEY 2541/2018.

DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (Coordinador) (2005): *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*. Aranzadi (2ª ed.), Cizur Menor (Navarra).

DORESTE HERNÁNDEZ, Jaime (2019): *Sentencia del Tribunal Supremo de 1739/2018, de 10 de diciembre (Sección Cuarta de la Sala III) en el recurso de casación 1424/2016*. Actualidad Jurídica Ambiental 17.01.2019. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier (2019): *Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana*. Actualidad Jurídica Ambiental 06.03.2019. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

— (2019-b): *Decreto 10/2019, de 17 de enero, por el que se crea y regula el Comité de Coordinación de la Red de Reservas de la Biosfera de Galicia*. Actualidad Jurídica Ambiental 12.03.2019. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

— (2015): *La custodia del territorio*. Cuadernos de Sostenibilidad y Patrimonio Natural 23/2015. Fundación Banco Santander, Madrid.

ENA, Miguel Ángel (2009): *Los planes de ordenación de los recursos forestales*. Natural de Aragón núm. 35, págs. 16-17. Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, Zaragoza.

ENÉRIZ OLAECHEA, Javier (1989): *La ordenación del territorio en la Comunidad Foral de Navarra*. Revista Vasca de Administración Pública núm. 24, págs. 55-70. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.

ENGUITA PUEBLA, Abel (Director) (2014): *Estudio comparativo de planeamientos generales de Europa, Estados Unidos y Canadá*. Planur-e. Territorio, Urbanismo, Paisaje, Sostenibilidad y Diseño Urbano núm. 4. Planur-e, Madrid.

ESCUÍN PALOP, Catalina (1999): *Legislación estatal del suelo*. Editorial Tecnos, Madrid.

ESPLUGA GONZÁLEZ DE LA PEÑA, Ana Pilar; GONZÁLEZ ALGARRA, Encarnación y ARNALICH CASTAÑEDA, Arturo (1999): *Vías pecuarias: conservación y nuevos usos*. Observatorio Medioambiental núm. 2, págs. 81-104. Universidad Complutense, Madrid.

ESQUIVIAS JARAMILLO, José Ignacio (2018): *Perpetuatio iurisdictionis: delito de prevaricación administrativa urbanística: comentario a la STS de 9 de enero de 2018*. CEF Legal núm. 210, págs. 159-162. Centro de Estudios Financieros, Madrid.

ESTEVE PARDO, José (Coordinador) (1996): *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Civitas / Diputación de Barcelona, Madrid.

— (1999): *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental*. Ariel, Barcelona.

ESTRADA LARA, Óscar (2011): *La gestión de los Riesgos Ambientales: la sostenibilidad más cerca*. Ecosostenible núm. 12 (diciembre 2011). Editorial Wolters Kluwer España, Madrid.

ESTRELA MONREAL, Teodoro (2004): *Directrices de ordenación territorial. Criterios de inundabilidad*. Ingeniería y Territorio núm. 68, págs. 24-31. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona.

ESTRELLA RUIZ, Manuel (2018): *El delito urbanístico tras las últimas reformas legales y jurisprudenciales, principales novedades*. Revista de Jurisprudencia núm. 2 (febrero 2018), págs. 7-10. Lefebvre-El Derecho, Madrid.

FACCIOLI, Carlotta (2018): *La protección de la calidad del aire. Especial referencia a la actuación local*. Publicacions URV, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona.

FARINÓS DASÍ, Joaquín y SÁNCHEZ CABRERA, José Vicente (2010): *Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial en la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio*. Cuadernos de Geografía núm. 87, págs. 45-64. Universidad de Valencia.

FERNÁNDEZ CACHO, Silvia (2006): *Patrimonio arqueológico y políticas territoriales en Andalucía*. Tesis Doctoral. Departamento de Prehistoria y Arqueología, Universidad de Sevilla.

FERNÁNDEZ CENTENO, Guillermo y MORENO MANSO, Francisco (2017): *La Red Nacional de Vías Pecuarias*. Ambienta núm. 120, págs. 4-13. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2018): *La estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 81. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

- (2017): *La sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2016: el viacrucis del almacén nuclear de Villar de Cañas (Cuenca), el debate nuclear y una actuación autonómica poco apropiada*. Diario La Ley núm. 8945. Wolters Kluwer, Madrid.
 - (2014): *Inconstitucionalidad de la prohibición autonómica de la fractura hidráulica (fracking): la innegable reafirmación de las competencias del Estado*. Ars Iuris Salmanticensis vol. 2, 238-249. Ediciones Universidad de Salamanca.
 - (2007): *La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo: innovaciones urbanísticas recordando el pasado*. Actualidad Administrativa núm. 14. Editorial La Ley, Madrid.
 - (2005): *Evolución y régimen vigente del planeamiento urbanístico en la legislación española, con especial referencia a la Comunidad de Castilla y León*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 1 (enero 2015). El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (2015): *Los instrumentos jurídico-económicos en la nueva Ley 13/2015 de ordenación territorial y urbanística de Murcia: memoria de viabilidad económica, informe de sostenibilidad económica y actuaciones de dotación*. Práctica Urbanística núm. 134 (mayo 2015). Editorial La Ley, Madrid.
- (2012): *Manual práctico de gestión urbanística andaluza*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
 - (2011): *Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)*. Iustel, Madrid.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, María José; PALEO PAZ, Héctor y CASTRILLÓN MARTÍNEZ, Daniel (2016): *Aspectos claves y novedades introducidas por la nueva Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia*. Ecoiuris (febrero de 2016). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, María José; RE CAREY LIÑARES, Noelia y CASTRILLÓN MARTÍNEZ, Daniel (2016): *Nuevo marco normativo del urbanismo gallego: Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia*. Práctica Urbanística núm. 141. Editorial La Ley, Madrid.

FERNÁNDEZ FERRERAS, Carlos (2004): *Régimen del suelo no urbanizable*. En la obra colectiva “Derecho Urbanístico de Extremadura”, págs. 95-186. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

— (2004-b): *Régimen del suelo rústico: la nueva ordenación del medio rural*. En la obra colectiva “Derecho Urbanístico de Galicia”, págs. 211-308. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

— (2000): *Régimen jurídico del suelo rústico de Castilla y León*. En la obra colectiva “Derecho Urbanístico de Castilla y León”, págs. 237-310. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Javier (2007): *Manual de Derecho Urbanístico de Cantabria*. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid.

— FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (2016): *Manual de Derecho Urbanístico* (24ª ed.). Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

— (2007): *Manual de Derecho Urbanístico* (20ª ed.). Editorial La Ley, Madrid.

- (1998): *Manual de Derecho Urbanístico*. Publicaciones Abella-El Consultor, Madrid.
- (1990): *Comentarios y texto de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

FERNÁNDEZ TABALES, Alfonso y SANTOS PAVÓN, Enrique (2011): *Ordenación del Territorio y Turismo en Andalucía: el tratamiento del espacio turístico en los planes subregionales de ordenación del territorio*. Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades (obra colectiva), págs. 221-243. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla.

- (2009): *Gestión local del turismo. Directrices generales. Una perspectiva jurídica*. Patrimonio Histórico y Desarrollo Territorial (obra colectiva), págs. 336-355. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla.

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón (1993): *Refundición y constitución: examen del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992*. Revista de Administración Pública núm. 131, págs. 119-164. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael (2016): *El Algarrobico: urbanismo, medio ambiente y dominio público marítimo terrestre*. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

- (2016-b): *Las especies invasoras. Nulidad parcial del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras. Supuestos concretos de inclusión y otros efectos en especies incluidas*. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

- FERNÁNDEZ-ESPINAR Y LÓPEZ, Luis Carlos (1986): *El conflicto entre el medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero*. Revista de Administración Pública núm. 111, págs. 237-274. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- FERRE MOLTÓ, María de los Ángeles y NAVAJAS LAPORTE, Cristina (2002): *Régimen del suelo no urbanizable de protección*. En la obra colectiva “Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid”, págs. 151-192. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.
- FERREIRO BROZ, María del Mar (2016): *Delincuencia green. Los incendios forestales*. Diario La Ley núm. 8778. Editorial La Ley, Madrid.
- FLEICHHAUER, Mark; GREIVING, Stefan y WANCZURA, Sylvia (2007): *Planificación territorial para la gestión de riesgos en Europa*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles núm. 45, págs. 49-78. Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid.
- FONT MONCLÚS, Joan Anton (2009): *Régimen del suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Cataluña*. Práctica Urbanística núm. 79 (febrero 2009). Editorial La Ley, Madrid.
- GALACHO JIMÉNEZ, Federico Benjamín (2006): *Políticas de ordenación territorial y urbanística en los espacios costeros andaluces*. Baética: Estudios de arte, geografía e historia núm. 28, págs. 333-360. Universidad de Málaga, Málaga.
- (2005): *El planteamiento urbanístico municipal de la Costa del Sol: procesos de formulación y criterios de ordenación*. Baética: Estudios de arte, geografía e historia núm. 27, págs. 97-114. Universidad de Málaga, Málaga.

GALÁN RODRÍGUEZ DE LA ISLA, Elena (2014): *Mecanismos de participación ciudadana en la Ley del Suelo 2/2006 del País Vasco*. Práctica Urbanística núm. 127 (marzo-abril 2014). Editorial La Ley, Madrid.

GALÁN VIOQUE, Carlos (2017): *La relación entre las actuaciones de protección de la legalidad urbanística y el procedimiento sancionador*. Actualidad Administrativa núm. 12. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

GALINDO GONZÁLEZ, Julián y SABATÉ BEL, Joaquín (2009): *El valor estructurante del patrimonio en la transformación del territorio*. Apuntes: Revista de estudios sobre patrimonio cultural - Journal of Cultural Heritage Studies vol. 22 núm. 1, págs. 20-33. Facultad de Arquitectura y Diseño de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá (Colombia).

GALLEGO ALCALÁ, José Domingo (2009): *Ordenación del territorio versus urbanismo*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 7. Editorial La Ley (Madrid).

GALLEGO BERNARD, María Soledad (2014): *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*. SEO/BirdLife, Madrid.

GALLEGO COSME, Mario J. (2014): *La planificación y gestión territorial integral en islas pequeñas como herramienta de reducción de riesgos naturales*. Revista ABRA núm. 48, págs. 1-18. Universidad Nacional de Costa Rica.

GÁLVEZ MARQUÍNEZ, Concepción (2016): *Ecoturismo: un producto para la conservación de la biodiversidad*. Observatorio del Tercer Sector Ambiental. Cuaderno de Campo núm. 12. Asociación de Fundaciones para la Conservación de la Naturaleza, Madrid.

GAMERO RUIZ, Eva (2015): *El régimen de asimilación a fuera de ordenación en el suelo no urbanizable en Andalucía*. En la obra colectiva "El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación, págs. 79-115. Editorial Tecnos, Madrid.

GARALLO URRUELA, Jesús María (2001): *Los espacios naturales protegidos: entre la conservación y el desarrollo*. Lurralde: Investigación y espacio núm. 24, págs. 271-293. Instituto Geográfico Vasco "Andrés de Urdaneta" (INGEBA), San Sebastián.

GARCÍA ALVARADO, José María (2000): *Capacidad Potencial de Uso Agrario y Urbanización: contribución a la geografía de la sostenibilidad de la región de Madrid*. Anales de Geografía de la Universidad Complutense núm. 20, págs. 419-436. Universidad Complutense, Madrid.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2016): *La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XVI, págs. 281-342. Zaragoza.

— (2016-b): *Instrumentos territoriales y protección de la biodiversidad. Una perspectiva jurídica*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XVI, págs. 11-31. Zaragoza.

GARCÍA ARENAS, Nicanor (2016): *La Disciplina Urbanística*. Estudio del Derecho sobre la Ordenación Territorial y Urbanística en Andalucía. Parte II (obra colectiva). Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

GARCÍA BOTELLA, Estela (2017): *Desarrollo metodológico de los estudios geomorfológicos en los estudios de inundabilidad en el sureste peninsular*. Nuevas aportaciones en la investigación en Humanidades VI Jornadas de Investigación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Alicante, págs. 77-86. Alicante.

GARCÍA CODRON, Juan Carlos; DE MEER LECHA-MARZO, Ángela y DE LA PUENTE FERNÁNDEZ, Leonor (2012): *Experiencias de análisis territorial y zonificación para la integración del desarrollo, el patrimonio y el paisaje en la ordenación del territorio*. Ciudades, Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid núm. 15, págs. 89-113. Universidad de Valladolid, Valladolid.

GARCÍA GARCÍA, Miriam y BOROBIO SANCHIZ, Manuel (2012): *El paisaje como medio para la planificación territorial*. Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid núm. 15, págs. 115-132. Universidad de Valladolid, Valladolid.

GARCÍA GARCÍA, Sara (2019): *Actualización del documento orientativo para la interpretación de las disposiciones del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats en relación con la conservación y gestión de Natura 2000*. Actualidad Jurídica Ambiental 01.02.2019. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT),

— (2018): Actualización de los LICs de cada región biogeográfica de la Unión Europea. Actualidad Jurídica Ambiental 16.02.2018. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

GARCÍA GARRO, María Aránzazu (2013): *Las vías pecuarias y el Derecho de propiedad privada*. Actualidad Administrativa núm. 3 (marzo 2013). Editorial La Ley, Madrid.

GARCÍA GIL, F. Javier (2007): *El nuevo Derecho del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*. DAPP Publicaciones Jurídicas, Pamplona.

GARCÍA MÁRQUEZ, Faustino (2007): *La nueva generación de directrices territoriales y turísticas y la sostenibilidad: la experiencia canaria*. Estudios Turísticos núm. 172-173, págs. 89-95. Subdirección General de Conocimiento y Estudios Turísticos, Madrid.

GARCÍA MORUNO, Lorenzo y otros (1998): *Localización de las construcciones en el ámbito rural ante la protección del paisaje*. Informes de la Construcción, vol. 50 núm. 458, págs. 61-70. Instituto de Ciencias de la Construcción Eduardo Torroja (CSIC), Madrid.

GARCÍA RUBIO, Fernando (2015): *Sostenibilidad ambiental y competencias locales. Un análisis jurídico*. Dykinson, Madrid.

GARCÍA SÁNCHEZ, Braulio y DE LA CRUZ MATEOS, Sergio (2016): *Efectos del planeamiento municipal en la protección de la Red Natura 2000: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid*. Ciudad y Territorio: Estudios territoriales núm. 190, págs. 595-608. Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, Madrid.

GARCÍA SANZ, Francisco Javier (2010): *Estudio de reciente jurisprudencia sobre planeamiento urbanístico*.
<https://www.uria.com/documentos/publicaciones/2570/documento/092Planeamiento.pdf?id=2281> (último acceso, 5 de septiembre de 2018).

GARCÍA SANZ, Judit (2008): *El delito de contaminación ambiental*. Anales de la Facultad de Derecho núm. 25, págs. 117-137. Universidad de La Laguna, Tenerife.

GARCÍA URETA, Agustín (2019): *Un comentario sobre la Ley 9/2018, de Reforma de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 87, págs. 1-46. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

— (2014): *Comentarios sobre la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental*. Revista de Administración Pública núm. 194 (mayo-agosto 2014), págs. 317-371. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

— (2014-b): *Natura 2000: deterioro, desclasificación de lugares de importancia comunitaria y derecho de propiedad*. Revista Vasca de Administración Pública, núm. 99-100, págs. 1505-1523. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.

— (2014-c): *Evaluación de impacto ambiental y proyectos de parques eólicos: balance de intereses, Red Natura 2000 y aspectos procedimentales*. Actualidad Jurídica Ambiental 01.07.2014, págs. 1-36. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

— (2007): *Urbanismo y Red Natura 2000. Ley 8/2007 y alteración de zonas protegidas*. Revista Vasca de Administración Pública núm. 78, págs. 113-152. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.

GARCÍA URETA, Agustín y CUBERO MARCOS, José Ignacio (2004): *Directiva de Hábitats: principio de precaución y evaluación de planes y proyectos*. Revista Vasca de Administración Pública, núm. 70, págs. 361-382. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.

- GARRIDO CLAVERO, Juan y SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, Miguel Ángel (2018): *Evaluación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía en la provincia de Granada*. Cuadernos Geográficos núm. 57, págs. 110-131. Universidad de Granada.
- GARZÓN GARCÍA, Rafael y MULERO MENDIGORRI, Alfonso (2005): *Espacios Naturales Protegidos y desarrollo rural en España: Los Planes de Desarrollo Sostenible*. Ería, revista cuatrimestral de Geografía núm. 68, págs. 315-330. Universidad de Oviedo, Oviedo.
- GIFREU FONT, Judith (2017): *La tutela jurídica del paisaje en el décimo aniversario de la ratificación española del convenio europeo del paisaje. Especial referencia a la integración de prescripciones paisajísticas en el derecho urbanístico*. Revista Catalana de Dret Ambiental vol. VIII, núm.1. URV, Tarragona.
- (2017-b): *Incidencia y desarrollo de la Ley de Suelo de 2007 en punto al desarrollo urbanístico sostenible y la garantía del derecho a la vivienda*. Práctica Urbanística núm. 146 (mayo-junio 2017). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.
- GIL DE GÓMEZ PÉREZ ARADROS, Carlos (2016): *El concepto de monte tras la Ley 21/2015. Evolución, definición y clases*. <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10959-el-concepto-de-monte-tras-la-ley-21-2015-evolucion-definicion-y-clases/> (último acceso, 9 de marzo de 2019).
- GILES CARNERO, Rosa (Coordinadora) (2012): *Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: Perspectivas de Futuro*. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

GIMÉNEZ CASALDUERO, María (2010): *Las áreas marinas protegidas: nuevas perspectivas a la luz de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*. Revista Catalana de Dret Ambiental vol. I núm. 1, págs. 1-31. Universitat Rovira y Virgili, Tarragona.

GIMÉNEZ FERRER, José Manuel (2003): *La consideración del suelo no urbanizable en el actual marco urbanístico de aplicación en todo el estado español discrecionalidad municipal y riesgo de avenidas*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles núm. 35, págs. 223-245. Asociación de Geógrafos Españoles (Universidad de Murcia), Murcia.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Diego (2016): *El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible como límite a la discrecionalidad del ejercicio de la potestad de planeamiento y la motivación en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 1.06.2016*.
www.derechoadministrativoyurbanismo.es

GÓMEZ GÁLLIGO, Javier (2009): *El Urbanismo y el Registro de la Propiedad*. Práctica Urbanística núm. 82. Editorial La Ley, Madrid.

GÓMEZ MANRESA, María Fuensanta (2015): *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*. Dykinson, Madrid.

GÓMEZ MORENO, María Luisa (2010): *Los espacios naturales protegidos como categoría de ordenación del territorio. El caso de la Comunidad Autónoma andaluza*. Cuadernos Geográficos núm. 47, págs. 317-346. Universidad de Granada, Granada.

GÓMEZ OREA, Domingo y GÓMEZ VILLARINO, Alejandro (2013): *Ordenación territorial*. Ediciones Mundi Prensa (3ª ed.), Madrid.

GÓMEZ PIÑEIRO, Francisco Javier (2007): *Análisis geográfico, estrategias y entornos*. Lurralde: Investigación y espacio núm. 30, págs. 13-24. Instituto Geográfico Vasco "Andrés de Urdaneta" (INGEBA), San Sebastián.

GÓMEZ ROSSI, María Jesús (2018): *La licencia de parcelación o declaración de su innecesariedad como instrumento de control urbanístico preventivo en suelo no urbanizable*. Práctica Urbanística núm. 154, Editorial Wolters Kluwer (Madrid).

— (2017): *El debate competencial de las declaraciones de utilidad pública e interés social: su afección a las condiciones básicas de igualdad y a la autonomía local. Su repercusión en el ámbito económico*. Actualidad Administrativa núm. 144. Wolters Kluwer, Madrid.

— (2017-b): *Los esfuerzos del legislador andaluz por regularizar edificaciones en suelo no urbanizable: un último episodio, la Ley 6/2016, de 1 de agosto*. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 97, págs. 141-190. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

GÓMEZ SAL, Antonio (2018): *La Red Española de Reservas de la Biosfera. Una historia de éxito ante el reto de incorporar nuevas funciones*. Ambianta núm. 124, págs. 68-81. Secretaría General Técnica (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), Madrid.

GÓMEZ VILLARINO, Mauricio (2010): *Evaluación ambiental estratégica: desarrollo de un modelo metodológico para la evaluación de la sostenibilidad ambiental en la planificación urbanística*. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Madrid.

GONZÁLEZ BLANCO, Marina (2005): *Centros penitenciarios y suelo no urbanizable en la legislación de la Comunidad Autónoma de Madrid*. Práctica Urbanística núm. 42. Editorial La Ley, Madrid.

GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, Manuel Ángel (2017): *Luces y sombras de la ordenación del territorio en Andalucía. Nuevas perspectivas*. Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo núm. 147. Editorial Wolters Kluwers, Madrid.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, José Miguel (2014): *Cien años de los parques nacionales en España: Una visión personal*. Ambienia núm. 106, págs. 58-69. Secretaría General Técnica (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), Madrid.

GONZÁLEZ I BALLESTEROS, Josep (2004): *Centros penitenciarios y suelo no urbanizable en la legislación sobre urbanismo de Cataluña*. Práctica Urbanística núm. 30 (septiembre 2004). Editorial La Ley, Madrid.

— (2000): *Análisis sobre la constitucionalidad del artículo 1 del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización del sector inmobiliario y transportes*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 19. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

GONZÁLEZ LARTITEGUI, Rafael (2011): *¿Biomasa forestal? Sí, por supuesto*. Navarra Forestal núm. 29, págs. 14-17. Asociación Forestal de Navarra, Pamplona.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2007): *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*. Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

— (1998): *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril)*. Editorial Civitas, Madrid.

— (1990): *Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*. Editorial Civitas, Madrid.

— (1988): *Comentarios a la Ley del Suelo*. Editorial Civitas (5ª ed.), Madrid.

GONZÁLEZ PORRAS, José Manuel (2006): *Los límites al derecho de propiedad en los Parques Naturales y en otros espacios protegidos*. Boletín de la Real Academia de Córdoba de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes núm. 151 (julio-diciembre 2006), págs. 257-266. Real Academia de Córdoba, Córdoba.

GONZÁLEZ RAMIRO, Abel (2016): *Ordenación territorial, puesta en valor y aprovechamiento paisajístico de las vías pecuarias desde una perspectiva de gestión multifuncional y polivalente*. Tesis doctoral. Departamento de Expresión Gráfica - Universidad de Extremadura, Badajoz.

GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés M. (2017): *Límites a la declaración de nulidad del planeamiento*. Ponencia para el XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo.
<http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-1603-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-XII-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx> (último acceso, 6 de septiembre de 2018).

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2015): *Las claves de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales*. LA LEY 1902/2015. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago y SERRANO LÓPEZ, Juan (Coordinadores y Directores) (2008): *Comentarios a la Legislación Urbanística de la Región de Murcia*. Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

GONZALO MIGUEL, Celia (2011): *Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (DOE núm. 62, de 30 de marzo)*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 2, págs. 48-49. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

GÓRGOLAS MARTÍN, Pedro (2017): *La planificación territorial de ámbito subregional en el litoral andaluz: de la «condescendencia» con el planeamiento general en vigor a la «adulteración» del modelo de ciudad regulado en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Práctica Urbanística núm. 147 (julio-agosto 2017). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

— (2017-b): *Diez años de vigencia del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: luces y sombras de la planificación territorial. La desnaturalización del modelo de ciudad compacta*. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 97, págs.319-350. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro (2016): *La organización de los Parques Nacionales*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XVI, págs. 177-203. Instituto Aragonés de Administración Pública, Zaragoza.

GURRUTXAGA SAN VICENTE, Mikel (2014): *Categorización de corredores ecológicos en función de su contribución a la conectividad de la red Natura 2000. Implicaciones para la ordenación del territorio*. Geofocus: Revista Internacional de Ciencia y Tecnología de la Información Geográfica núm. 14. Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid.

- GURRUTXAGA SAN VICENTE, Mikel y LOZANO VALENCIA, Pedro J. (2007): *Criterios para contemplar la conectividad del paisaje en la planificación territorial y sectorial*. Investigaciones Geográficas núm. 44 págs. 75-88. Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2018): *La ejecución de las sentencias urbanísticas con especial referencia a la imposibilidad legal y material*. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 100, págs. 191-248. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- (2017): *Incidencia y desarrollo de la Ley de Suelo en Andalucía*. Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo núm. 146. Wolters Kluwer, Madrid.
- (2017-b): *Guía sobre el procedimiento administrativo común y especialidades*. Titant lo Blanch, Valencia.
- (2016): *Los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos en Andalucía y su repercusión en las edificaciones ilegales*. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 96, septiembre-diciembre. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- (2015): *El régimen de asimilación a fuera de ordenación en el suelo no urbanizable en Andalucía: Los núcleos y el hábitat rural diseminado*. En la obra colectiva “El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación”, págs. 116-176. Editorial Tecnos, Madrid.

- (2012): *La modificación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y el régimen jurídico de las edificaciones y asentamientos urbanísticos existentes en suelo no urbanizable*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm. 272, págs. 129-206. RDU Revistas Especializadas, Madrid.
- (2012-b): *La protección de la legalidad en el régimen urbanístico de Andalucía*. Práctica urbanística núm. 112. Editorial La Ley, Madrid.
- (2012-c): *Una retrospectiva en la defensa de la legalidad municipal, desde el urbanismo liberal decimonónico al desarrollo sostenible del siglo XXI en España*. En la obra colectiva “Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local: Doscientos años al servicio de la ciudadanía”, págs. 629-676. Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, Madrid.
- (2008): *Manual básico sobre la ley de suelo estatal (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*. Fundación Asesores Locales. Málaga.
- (1995): *Un enfoque positivo del suelo no urbanizable y urbanizable programado*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm. 142, págs. 63-96. RDU Revistas Especializadas, Madrid.

GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio y CABRAL GONZÁLEZ SICILIA, Ángel (Directores) (2007): *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Ley 7/2002, de 17 de diciembre*. Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio y GUTIÉRREZ JULIÁN, Francisco Javier (2011): *Comentario sobre el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía*. Fundación Asesores Locales, Málaga.

- (Directores) (2009): *Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía*. CEMCI Publicaciones, Granada.
- (2007): *Legislación de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Fundación Asesores Locales (2ª ed.), Málaga.
- GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, Oliver; SENCIALES GONZÁLEZ, José María y GARCÍA FERNÁNDEZ, Luis V. (2016): *Evolución de la Superficie Forestal en Andalucía (1956-2007). Procesos y Factores*. Revista de Estudios Andaluces Vol. 33 núm. 1, págs. 111-148. Universidad de Sevilla, Sevilla.
- HERNÁNDEZ DÍAZ-AMBRONA, Carlos Gregorio y GONZÁLEZ DE LA CÁMARA, D. (1999): *Un modelo regional para la evaluación cinegética del territorio*. Investigación agraria. Sistemas y recursos forestales Vol. 8 núm. 1, págs. 25-48. Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), Madrid.
- HERNÁNDEZ DURÁN, Germán (2015): *Sistematización de la ordenación territorial de la actividad extractiva de áridos y piedra natural. Metodología y caso práctico*. Tesis doctoral. ETSIM - Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.
- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario M. (2018): *Inconstitucionalidad parcial del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 2 (febrero 2018). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.
- (2018-b): *Los pilares del urbanismo*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 1 (enero 2018). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

— (2014): *Determinaciones de los instrumentos de planeamiento territorial. Ius variandi. Respeto a derechos adquiridos*. Ecoiuris (07.05.2014). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

— (2013): *Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía y su Informe de Sostenibilidad Ambiental*. Práctica Urbanística (julio 2013) Editorial La Ley, Madrid.

HERRÁIZ SERRANO, Olga (2017): *Las vías pecuarias como recursos ambientales*. Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente núm. 120, págs. 88-101. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.

HEVIA, Violeta y GONZÁLEZ NOVOA, José Antonio (2017): *El valor de las vías pecuarias como reservorios de biodiversidad y generadoras de servicios de los ecosistemas*. Ambienta núm. 120, págs. 58-67. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.

HILDENBRAND SHEID, Andreas (2011): *Los Planes de Ordenación del Territorio (POTA y POTS) de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico*. Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades (obra colectiva), págs. 161-201. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla.

HUDSON, Tim (2017): *Utilización de los PDR para respaldar mejor la transición hacia una economía verde*. Revista Rural de la UE núm. 23 (enero 2017), págs. 33-40. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

- HURTADO GALLARDO, Pilar y COBOS FERNÁNDEZ, Luis (2011): *El Plan de Ordenación del Territorio (POT) de la Aglomeración Urbana de Huelva. Análisis del documento de información pública*. Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades (obra colectiva), págs. 203-219. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla.
- IBARRA BENLLOCH, Paloma (1993): *Una propuesta metodológica para el estudio del paisaje integrado*. Geographicalia núm. 30, págs. 229-242. Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- IRIARTE IRURETA, Izaskun (2017): *La experiencia del proceso participativo de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV: un caso de buena gobernanza y de participación «tridimensional» en la gestión de las políticas públicas*. Revista Vasca de Administración Pública núm. 109-I, págs. 361-388. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.
- IRIBARREN GOICOECHEANDÍA, Maite (1987): *Edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social en suelo no urbanizable*. Revista Vasca de Administración Pública núm. 17, págs. 151-162. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.
- IVARS BAÑULS, José Antonio (2011): *Régimen Jurídico de la vivienda en la Comunidad Valenciana*. Práctica Urbanística núm. 104. Editorial La Ley, Madrid.
- (2008): *Tramitación de licencias para vivienda familiar y aislada en suelo no urbanizable en la Ley 10/2004, de 9 de diciembre de la Generalitat Valenciana, del suelo no urbanizable. Relectura y alcance del art. 15.1 de la Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de ordenación y modernización de las estructuras agrarias de la Comunidad Valenciana, a la luz de la Ley 10/2004*. Práctica Urbanística núm. 71. Editorial La Ley, Madrid.

JIMÉNEZ BARRADO, Víctor y CAMPESINO FERNÁNDEZ, Antonio (2016): *Cerco residencial a los espacios naturales protegidos. La comarca de la Vera (Cáceres)*. En la obra colectiva “Tecnologías de la Información Geográfica en el Análisis Espacial. Aplicaciones en los Sectores Público, Empresarial y Universitario”, págs. 93-108. Universidad de Extremadura, Grupo de Investigación en Desarrollo Sostenible y Planificación Territorial, Cáceres.

JIMÉNEZ IBÁÑEZ, Salvador y CARRILLO MORENTE, José Antonio (Coordinadores) (2009): *Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla-La Mancha*. Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio y REBOLLO PUIG, Manuel (Directores) (2003): *Derecho Urbanístico de Andalucía (Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía)*. Tirant lo Blanc, Valencia.

JORDANO FRAGA, Jesús (Director) (2015): *El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación*. Editorial Tecnos, Madrid.

— (2015-b): *El fracking en el estrado: Recogiendo el guante verde arrojado por el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas*. Revista Aragonesa de Administración Pública núm. 45-46, págs. 9-34. Instituto Aragonés de Administración Pública, Zaragoza.

— (2009): *La Reclasificación del Suelo No Urbanizable*. Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor (Navarra).

- (2008): *Un desafío para los ordenamientos del siglo XXI: el desarrollo sostenible*. Cuadernos de Desarrollo Local núm. 16, págs. 61-74. Fundación Democracia y Desarrollo Local, Barcelona.
 - (2007): *La Administración en el Estado Ambiental de Derecho*. Revista de Administración Pública núm. 173, págs. 101-141. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
 - (2000): *La reparación de los daños catastróficos. Catástrofes naturales, Administración y Derecho público: responsabilidad, seguro y solidaridad*. Marcial Pons, Madrid.
 - (1998): *El proceso de afirmación del medio ambiente como interés publico prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: la suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS*. Revista de Administración Pública núm. 145, págs. 169-198. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- JORGE GUILLE, Jonatan (2014): *La custodia del territorio como instrumento de preservación y desarrollo*. Revista Catalana de Dret Ambiental Vol. 5 núm. 2, págs. 1-49. Universidad Rovira i Virgili, Tarragona.
- JURADO ALMONTE, José Manuel (Coordinador) (2011): *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla.
- KARRERA EGIALDE, Mikel Mari (2014): *Sobre la función de los montes y su planificación*. Revista Vasca de Administración Pública núm. 99-100, págs. 1795-1803. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki y LAZCANO BROTONS, Íñigo (2004): *Protección del paisaje, ordenación del territorio y espacios naturales protegidos*. Revista Vasca de Administración Pública núm. 70, págs. 125-189. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.

LASTRA BRAVO, Xavier y TOLÓN BECERRA, Alfredo (2008): *Los espacios naturales protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España*. M+A Revista Electrónica de Medio Ambiente núm. 5. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

LAZA Y LAZA, Rosario (1996): *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos. La STC 102/1995, de 26 de junio*. Revista Española de Administración Local núm. 271-272, págs. 877-888. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

LAZCANO BROTONS, Íñigo (2010): *Planes parciales y evaluación conjunta de impacto ambiental*. Revista Vasca de Administración Pública núm. 86, págs. 101-138. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.

— (2007): *Reservas de la biosfera y competencias estatales: una problemática relación*. Revista Vasca de Administración Pública núm. 78, págs. 349-366. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.

— (2002): *Eficacia del control jurisdiccional de la normativa de ordenación del territorio (Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 293/2001)*. Revista Vasca de Administración Pública núm. 63, págs. 169-182. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.

LEBOREIRO AMARO, Alberto (1999): *De la teoría a la práctica en la planificación territorial*. Urban núm. 3, págs. 68-79. UPM, Madrid.

LLISET BORREL, Francisco (1998): *El sistema urbanístico español después de la Ley 6/1998*. Editorial Bayer Hnos., Barcelona.

— (1995): *La publicidad de las normas de los planes urbanísticos, cuestión no resuelta*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm. 142, págs. 97-112. RDU Revistas Especializadas, Madrid.

LLISET BORREL, Francisco; LÓPEZ PELLICER, José A. y ROMERO HERNÁNDEZ, Federico (1993): *Ley del Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid.

LLORCA RAMIS, Juan Bautista (2014): *La ordenación del territorio, la Administración Local y la pérdida de competencias en materia urbanística. El caso de la Comunidad Autónoma Valenciana*. Práctica Urbanística núm. 126. Editorial La Ley, Madrid.

LOIS GONZÁLEZ, Rubén Camilo y ALDREY VÁZQUEZ, José Antonio (2010): *El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia*. Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada núm.2, págs. 583-610. Universidad de Granada.

LOMO CASANUEVA, Tomás (2017): *Límites y conflictos en el ejercicio de la potestad de planeamiento como consecuencia de la Evaluación Ambiental Estratégica*. Práctica Urbanística núm. 149. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

LÓPEZ ABARCA, Antonio (2007): *El Planeamiento general y los Programas de Actuación Urbanizadora en suelo rústico de reserva en Castilla-La Mancha*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 22 (noviembre-diciembre 2007). Editorial La Ley, Madrid.

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano (2007): *La planificación territorial y el planeamiento urbanístico*. En la obra colectiva “Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía”, págs. 167-266. Iustel, Madrid.

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano y PIZARRO NEVADO, Rafael (2003): *El régimen urbanístico del suelo*. En la obra colectiva “Derecho Urbanístico de Andalucía (Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía)”, págs. 111-212. Tirant lo Blanc, Valencia.

LÓPEZ DE LUCIO, Ramón (2003): *Transformaciones territoriales recientes en la región urbana de Madrid*. Urban núm. 8, págs. 124-161. Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.

— (1997): *Planeamiento urbanístico. Mercado de suelo y políticas de suelo. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España*. Urban núm. 1, págs. 79-90. Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.

LÓPEZ FERNÁNDEZ, Luis Miguel (2005): *Régimen jurídico de la utilización urbanística del subsuelo*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm. 219, págs. 11-58. RDU Revistas Especializadas, Madrid.

LÓPEZ LAGO, Olga (2008): *Los delitos urbanísticos*. En la obra colectiva “Derecho urbanístico del País Vasco”. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

LÓPEZ PELLICER, José Antonio (Coordinador) (2001): *Derecho Urbanístico Práctico. Autonómico y Estatal Supletorio*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid.

-
- (2000): *Sobre el uso y aprovechamiento del subsuelo en el ámbito urbano*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 23. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.
- LÓPEZ PÉREZ, Fernando (2018): *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de octubre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: José Daniel Sanz Heredero)*. Actualidad Jurídica Ambiental 06.02.2018. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.
- (2018-b): *Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2017 (Sala Tercera, Sección 5, Ponente: Rafael Fernández Valverde)*. Actualidad Jurídica Ambiental 15.02.2018. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.
- (2018-c): *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 13 de diciembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Julio César Díaz Casales)*. Actualidad Jurídica Ambiental 20.03.2018. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.
- (2018-d): *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 14 de diciembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Carlos García de la Rosa)*. Actualidad Jurídica Ambiental 17.04.2018. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.
- (2018-e): *La planificación urbanística municipal ante el cambio climático: expansión versus ciudad existente*. En la obra colectiva “Políticas Locales de Clima y Energía: Teoría y Práctica”, Cap. 12. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

- (2018-f): *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 14 de mayo de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Francisco Javier Varona Gómez-Acedo)*. Actualidad Jurídica Ambiental 06.11.2018. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.
- (2017): *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 8 de febrero de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4, Ponente: Beatriz Galindo Sacristán)*. Actualidad Jurídica Ambiental 19.07.2017. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.
- (2017-b): *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 11 de mayo de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4, Ponente: Beatriz Galindo Sacristán)*. Actualidad Jurídica Ambiental 26.09.2017. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.
- (2017-c): *Jurisprudencia al día. Murcia. Ordenación de los recursos naturales. Plan Especial de Ordenación del Complejo Turístico-Recreativo "Parque Temático Paramount"*. Actualidad Jurídica Ambiental 27.09.2017. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.
- (2017-d): *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco de 21 de abril de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Ángel Ruiz Ruiz)*. Actualidad Jurídica Ambiental 05.09.2017. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

-
- (2017-e): *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 20 de julio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: María del Mar Jiménez Morera)*. Actualidad Jurídica Ambiental 07.11.2017. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

 - (2017-f): *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 7 de septiembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: José Santos Gómez)*. Actualidad Jurídica Ambiental 22.11.2017. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

 - (2017-g): *La construcción del almacén temporal centralizado de residuos nucleares y su problemática judicial. Especial consideración a su propuesta de designación como espacio Red Natura 2000*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 68, págs. 4-26. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

 - (2015): *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 46 (mayo 2015), págs. 35-36. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

 - LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2018): *La formación del ordenamiento ambiental*. Ambienta núm. 124, págs. 26-39. Secretaría General Técnica (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), Madrid.

 - (2017): *El principio de no regresión en la desclasificación de lo espacios protegidos en el Derecho Español*. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental núm. 20, págs. 13-27. Thomson Reuters Aranzadi, Madrid.

- (2016): *Conectividad y corredores ecológicos en la experiencia española*. Revista Aragonesa de Administración Pública núm. 16, págs. 35-61. Diputación General de Aragón, Zaragoza.
- (2016-b): *La aceptación legislativa del principio de no regresión ambiental en Francia*. Revista de Administración Pública núm. 201, págs. 269-277. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- (2016-c): *De los parques nacionales a la conservación de la biodiversidad*. Revista de Administración Pública núm. 200, págs. 213-230. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- (1987): *Planificación territorial*. Revista de Administración Pública núm. 114, págs. 127-179. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

LÓPEZ RODRÍGUEZ, José Antonio (2011): *La ordenación del territorio y la ordenación de los montes*. Actualidad Administrativa núm. 1, pág. 7, tomo 1. Editorial La Ley, Madrid.

LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (Director) (2002): *La ordenación del territorio en Castilla y León*. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid.

LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo y CORTIZO ÁLVAREZ, José (2012): *Instrumental de análisis espacial (sistemas, soportes y modelos) aplicado a la ordenación del territorio en España*. Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid núm. 15, págs. 167-188. Universidad de Valladolid, Valladolid.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta (2007): *Historia de la Legislación Urbanística*. Iustel – Ministerio de Vivienda, Madrid.

- LOSTE MADOZ, Juan Antonio y VIGUER PONT, Jordi (2008): *El desarrollo urbanístico de los suelos contaminados: a propósito de la reforma de la ley catalana 6/93 de residuos*. Actualidad Jurídica Uría Menéndez 21-2008, págs. 74-79. Uría Menéndez Abogados, Madrid.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (2017): *STC 53/2017, sobre la Ley de Evaluación Ambiental: se mantiene el esquema procedimental común y se anulan o reinterpretan algunos preceptos*. Actualidad Jurídica Ambiental 04.09.2017. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.
- (2013): *Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la Ley de Costas*. Diario La Ley núm. 8096. Editorial La Ley, Madrid.
- (2009): *Derecho Ambiental Administrativo*. Dykinson (10ª ed.), Madrid.
- LOZANO CUTANDA, Blanca y VÁZQUEZ COBOS, Carlos (2017): *Real Decreto 638/2016: regulación de los usos y construcciones en las zonas inundables de los cauces*. Diario La Ley núm. 8963. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.
- LOZANO LIAÑO, Joaquín (2017): *La (casi) imposible distinción entre algunas infracciones administrativas en materia de medio ambiente y el delito ecológico*. Criminología y Justicia Refurbished Vol. 2, núm. 2, págs. 26-35. www.crimyjust.com
- LOZANO VALENCIA, Pedro J. (2003): *La ordenación territorial en el País Vasco. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la escala intermedia*. Investigaciones Geográficas núm. 32, págs. 157-176. Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante.

LUACES GUTIÉRREZ, Ana Isabel y VÁZQUEZ GONZÁLEZ, Carlos (2014): *La dilación del proceso penal medioambiental en España*. Revista de Derecho Penal y Criminología núm. 11, págs. 543-562. UNED, Madrid.

MACHACÓN DÍAZ, F. Javier (2013): *Construcciones y viviendas agrarias en suelo rural: la «vinculación» al uso natural del suelo como elemento determinante para su autorización*. Práctica Urbanística núm. 123. Editorial La Ley, Madrid.

MADERA DONOSO, Miguel (2016): *El Suelo no Urbanizable y la ilusión de ordenar el espacio rural*. Práctica Urbanística núm. 139. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

MANTECA VALDELANDE, Víctor (2007): *La nueva Ley del Suelo*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 21. Editorial La Ley, Madrid.

— (2002): *Régimen jurídico de las vías pecuarias en España*. Actualidad Administrativa núm. 28. Editorial La Ley, Madrid.

— (1995): *Las vías pecuarias: evolución y normativa actual*. Agricultura y Sociedad núm. 76, págs. 153-186. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.

MARGARIT CABALLÉ, Jaime (2010): *La desviación de poder en el ámbito administrativo*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm. 256, págs. 71-116. RDU Revistas Especializadas, Madrid.

MARINERO PERAL, Ángel María (2017): *Incidencia y desarrollo de la Ley de Suelo en Castilla y León*. Práctica Urbanística núm. 146 (mayo-junio 2017). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

MÁRQUEZ BERRAL, Rafael (2017): *Diez años del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Práctica Urbanística núm. 147 (julio-agosto 2017). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

MARRACO ESPINÓS, José Manuel (2019): *Más de cien años legislando por los Parques Nacionales*. <https://www.abogacia.es/2019/01/09/mas-de-cien-anos-legislando-por-los-parques-nacionales/> (último acceso, 15 de febrero de 2019).

MARTÍN JIMÉNEZ, María Isabel (2014): *La ordenación del territorio en las comunidades autónomas. Desarrollo normativo*. Polígonos, Revista de Geografía núm. 26. ULE Revistas, León.

MARTÍN MATEO, Ramón (1988): *El delito ambiental. Reflexiones desde el Derecho Administrativo*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 238, págs. 1033-1054. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1973): *Problemas jurídicos de la tutela del paisaje*. Revista de Administración Pública núm. 71, págs. 423-442. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

— (1966): *El proceso de apropiación por el Estado de las vías pecuarias*. Revista de Administración Pública núm. 51, págs. 97-150. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

MARTÍNEZ DE PISÓN, Eduardo (2018): *Cien años de Parques Nacionales*. Revista de Occidente núm. 449, págs. 5-24. Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón, Madrid.

MARTÍNEZ GARCÍA, José Ignacio (2003): *El régimen del suelo no urbanizable en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Actualidad Administrativa núm. 34 (septiembre 2003). Editorial La Ley, Madrid.

MARTÍNEZ GARCÍA, Silvestre (1998): *El urbanizador en la ley 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 17, págs. 2439 y ss. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María (2010): *Medio Ambiente y Uso del Suelo Protegido. Régimen Jurídico Civil, Penal y Administrativo*. Iustel, Madrid.

MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, José Antonio (2015): *El reconocimiento en suelo no urbanizable de la situación de asimilador a la de fuera de ordenación en Andalucía tras la entrada en vigor del Decreto 2/2012, de 10 de enero*. Práctica Urbanística núm. 132, Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

— (2011): *El principio non bis in ídem y la subordinación de la potestad sancionadora administrativa al orden jurisdiccional penal*. Noticias.juridicas.com.

MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Pilar (2015): *La otra realidad de la protección del medio ambiente en España. Espacios protegidos, Red Natura*. Diario La Ley núm. 8478 (febrero 2015). Editorial La Ley, Madrid.

MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, Concepción (2003): *Competencias sobre la conservación de vías públicas locales, caminos vecinales, otras vías rurales y vías pecuarias*. Cuadernos de Derecho Local núm. 2, págs. 128-138. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.

- MATA OLMO, Rafael (Coordinador) (2009): *Evaluación del paisaje de la Comunidad de Madrid: de la protección a la gestión territorial*. Urban núm. 14, págs. 34-57. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (UPM), Madrid.
- (2011): *Urbanización reciente y cambios paisajísticos en España. Por una nueva cultura del territorio y un urbanismo renovado*. Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades (obra colectiva), págs. 21-49. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla.
- (2014): *Paisajes para un desarrollo sustentable y participativo*. Revista Urbano núm. 30, págs. 8-21. Universidad del Bío-Bío, Chile.
- MATESANZ PARELLADA, Ángela (2009): *El suelo en la legislación urbanística española*. Boletín CF+S núm. 51. Instituto Juan de Herrera (Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid - UPM), Madrid.
- MEILÁN GIL, José Luis (2009): *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*. Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- (2002): *Autonomía local y planeamiento urbanístico*. Revista de Estudios de Administración Local núm. 288, págs. 39-56. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- MELIÁN REYES, María Ibiza (2016): *Análisis judicial del delito de prevaricación urbanística*. Diario La Ley núm. 8726. Editorial La Ley, Madrid.
- MELLADO RUIZ, Lorenzo (2018): *Reflexiones críticas sobre las actuaciones autonómicas de interés público con fines turísticos o turístico-residenciales*. Revista Internacional de Derecho del Turismo RIDETUR Vol. 2 núm. 1, págs. 55-89. Universidad de Córdoba.

- (2012): *Reflexiones críticas sobre el nuevo régimen andaluz de las edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable: el problema de las viviendas “alegales”*. Práctica Urbanística núm. 117. Editorial La Ley, Madrid.

MENÉNDEZ ALONSO, José María (2013): *La revisión de la regulación del suelo rústico en Cantabria (Ley 3/2012)*. Práctica Urbanística núm. 120 (enero-febrero 2013). Editorial La Ley, Madrid.

- (2013-b): *Guía actualizada de las reformas de la Ley del Suelo de Cantabria*. Práctica Urbanística núm. 122 (mayo-junio 2013). Editorial La Ley, Madrid.

MENÉNDEZ PÉREZ, Segundo (2005): *El requisito de publicación de los planes urbanísticos como condición de validez de las actuaciones administrativas*. Cuadernos de Derecho Local núm. 7, págs. 96-114. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2017): *Situaciones básicas y clases de suelo: la consideración activa del suelo rural y el protagonismo de la renovación del suelo urbano*. Práctica Urbanística núm. 146. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

- (2015): *Delimitación de zonas inundables y planes de gestión del riesgo de inundación*. Ambients: La revista del Ministerio de Medio Ambiente núm. 110, págs. 36-43. Secretaría General Técnica Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.

- (2009): *Urbanismo sostenible y clasificación del suelo: legislación estatal y autonómica*. Revista Catalana de Dret Públic núm. 38, págs. 119-146. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona.

- (2006): *La clasificación del suelo en la Ley de 1956: precedentes y secuelas*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente núm. 225, págs. 159-184. RDU, Madrid.
- MERINO GARCÍA, Julio y ALIER GÁNDARAS, José Luis (2004): *La multifuncionalidad de las vías pecuarias españolas en el marco del desarrollo rural*. Revista Tecnol@ y Desarrollo vol. 2, págs. 1-26. Escuela Politécnica Superior - Universidad Alfonso X el Sabio, Villanueva de la Cañada (Madrid).
- MONTES SÁNCHEZ, Manuel (2016): *El Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido y su plan rector de uso y gestión*. Revista Montes núm. 126, págs. 23-26. Colegio de Ingenieros de Montes, Madrid.
- MORA ALISEDA, Julián y JARAÍZ CABANILLAS, Francisco (2011): *Directrices y Políticas Internacionales en Desarrollo Sostenible*. Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades (obra colectiva), págs. 81-125. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla.
- MORA RUIZ, Manuela (2019): *Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2019 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Octavio Juan Herrero Pina)*. Actualidad Jurídica Ambiental 07.03.2019. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.
- (2017): *Derecho y políticas ambientales en Andalucía*. Revista Catalana de Dret Ambiental vol. VIII, núm.1. URV, Tarragona.
- (2015): *La planificación en la Ley 30/2014 de 3 de diciembre, de Parques Nacionales: conservación, desarrollo sostenible y territorio, ¿alternativas o posibilidades?* Revista Aranzadi de Derecho Ambiental núm. 30, págs. 219-240. Thomson Reuters Aranzadi, Madrid.

— (2011): *Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2011 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Eduardo Calvo Rojas)*. Actualidad Jurídica Ambiental 19.05.2011. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

MORÁN ALONSO, Nerea; SIMÓN ROJO, Marian y ZAZO MORATALLA, Ana (2012): *Nuevos enfoques en la planificación urbanística para proteger los espacios agrarios periurbanos*. Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid núm. 15, págs. 151-166. Instituto Universitario de Urbanística (UV), Valladolid.

MORALO IZA, Víctor Manuel (2006): *El subsuelo como objeto de la actividad urbanística en la Comunidad de Madrid: perspectiva para un futuro desarrollo normativo*. Práctica Urbanística núm. 49. Editorial La Ley, Madrid.

MORENO GARCÍA, Javier (2015): *La responsabilidad patrimonial del legislador derivada de las prohibiciones de explotaciones extractivas en espacios naturales protegidos. A propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 4 de marzo de 2015 (rec. nº 455/2012)*. Revista Vasca de Administración Pública núm. 103, págs. 257-309. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.

MORENO MOLINA, Ángel Manuel (2016): *El planeamiento urbanístico y la evaluación ambiental estratégica: balance y reflexiones críticas sobre una relación problemática*. Práctica Urbanística núm. 143. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

MOREU CARBONELL, Elisa (2016): *La coordinación estatal de la Red de Parques Nacionales (¿la Red como pretexto?)*. Revista Aragonesa de Administración Pública núm. Extra 16, págs. 63-84. Diputación General de Aragón, Zaragoza.

-
- (2012): *Marco jurídico de la extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica (fracking)*. Revista Catalana de Dret Ambiental núm. 2, págs. 1-43. Universitat Rovira i Virgili, Tarragona.
- MORILLA ABAD, Heriberto (2009): *Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural: una oportunidad histórica*. Desarrollo Rural y Sostenible núm. 1, págs. 10-12. Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, Madrid.
- MULERO MENDIGORRI, Alfonso (2013): *Significado y tratamiento del paisaje en las políticas de protección de espacios naturales en España*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles núm. 62, págs. 129-145. Asociación de Geógrafos Españoles (Universidad de Murcia), Murcia.
- MUNAR FULLANA, Jaume (2011): *El régimen de vinculación y eficacia directa de los instrumentos de planificación territorial en la Ley Balear 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial*. Práctica Urbanística núm. 107 (septiembre 2011). Editorial La Ley, Madrid.
- (2002): *El aprovechamiento atípico en la Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Islas Baleares*. Práctica Urbanística núm. 9 (octubre 2002). Editorial La Ley, Madrid.
- (2000): *El suelo rústico y los criterios de clasificación en la legislación de las Islas Baleares. El mantenimiento del carácter residual en el marco de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 284, págs. 767-796. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- MUÑOZ AMOR, María del Mar (2011): *La custodia del territorio como paradigma de la administración concertada*. Práctica Urbanística núm. 108, págs. 50-68. Editorial La Ley, Madrid.

MUÑOZ MACHADO, Santiago (Director) (1988): *Tratado de Derecho Municipal*. Editorial Civitas, Madrid.

MUÑOZ-COBO ROSALES, Juan Fernando (2005): *Límites al derecho de propiedad en los montes de titularidad privada*. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Madrid.

MUÑOZ-SECA FERNÁNDEZ-CUESTA, Beatriz y CARDELÚS, Borja (1978): *La planificación ambiental*. Documentación Administrativa núm. 179, págs. 159-190. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

MURUA MÚGICA, Juan Ramón; ASTORKIZA IKAZURIAGA, Inmaculada y EGUÍA PEÑA, Begoña (2012): *Abandono e infrautilización del suelo agrario en la Cornisa Cantábrica: el caso del País Vasco*. Revista española de estudios agrosociales y pesqueros núm. 231, págs. 63-91. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.

NARVÁEZ BAENA, Ildefonso (2017): *Incidencia de la anulación de la ordenación territorial en la adaptación y revisión del planeamiento urbanístico general*. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 98, págs. 179-221. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

NAVALÓN GARCÍA, María del Rosario (1994): *Notas sobre el régimen urbanístico del medio rural. El tratamiento del suelo no urbanizable en el planeamiento de los municipios turísticos alicantinos*. Investigaciones geográficas núm. 12, págs. 133-146. Universidad de Alicante, Alicante.

NAVARRO ESPEJO, Antonio (2009): *El régimen del suelo rústico*. En la obra colectiva "Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla-La Mancha". Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

NAVARRO GÓMEZ, Alberto; LÓPEZ BAO, José Vicente y RUIZ SALGADO, Antonio (2016): *Agricultura, Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza en la Política Agrícola Común*. Observatorio del Tercer Sector Ambiental. Cuaderno de Campo núm. 11. Asociación de Fundaciones para la Conservación de la Naturaleza, Madrid.

NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel Custodio (2007): *La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y las Illes Balears*. Práctica Urbanística núm. 64 (octubre 2007). Editorial La Ley, Madrid.

NEL·LO I COLOM, Oriol (2010): *El planeamiento territorial en Cataluña*. Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada núm. 2, págs. 131-167. Universidad de Granada.

NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro T. (2008): *Validez de una declaración de impacto ambiental para establecer una mayor preservación que la establecida por un Plan de Ordenación de Recursos Naturales*. Práctica Urbanística núm. 70 (abril 2008). Editorial La Ley, Madrid.

NÚÑEZ CASTAÍN, José (2006): *La coordinación de la planificación del territorio*. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 63, págs. 257-264. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

OCHOA GÓMEZ, Pilar (2007): *Efectos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, sobre el modelo urbanístico de la Comunidad Autónoma del País Vasco: los beneficios de la coordinación*. Práctica Urbanística núm. 65 (noviembre 2007). Editorial La Ley, Madrid.

- OCHOA GÓMEZ, Pilar y CANALES PINACHO, Fernando (2010): *La juridificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable*. Práctica Urbanística núm. 89 (enero 2010). Editorial La Ley, Madrid.
- OLCINA CANTOS, Jorge (2012): *De los mapas de zonas afectadas a las cartografías de riesgo de inundación en España*. Anales de geografía de la Universidad Complutense Vol. 32 núm. 1, págs. 91-131. UCM, Madrid.
- (2004): *Riesgo de inundaciones y ordenación del territorio en la escala local. El papel del planeamiento urbano municipal*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles núm. 37, págs. 49-84. Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid.
- OLIVA MELGAR, Pilar (2003): *La impugnación jurisdiccional de los Planes de Urbanismo*. Actualidad Administrativa núm. 16. Editorial La Ley, Madrid.
- OLMEDO PÉREZ, Sebastián (2016): *Reflexiones sobre las edificaciones clandestinas en suelo no urbanizable en Andalucía y los intentos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para su reconducción*. Práctica Urbanística núm. 139. Editorial La Ley, Madrid.
- OREJAS SACO DEL VALLE, Almudena (2001): *Los parques arqueológicos y el paisaje como patrimonio*. Arqueoweb: Revista sobre Arqueología en Internet vol. 3 núm. 1. Universidad Complutense, Departamento de Prehistoria, Madrid.
- ORTEGA GARCÍA, Ángel (1998): *Derecho urbanístico estatal (después de la Ley 6, de 13 de abril de 1998)*. Editorial Montecorvo, Madrid.

- ORTEGA MONTEQUÍN, Marcos y MÉNDEZ GARCÍA, Benjamín (2017): *La ordenación del espacio residencial en el medio rural asturiano. Su complejidad a través de ejemplos*. Práctica Urbanística, núm. 148 (septiembre-octubre 2017). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.
- ORTEGA MONTORO, Rodrigo J. (2016): *El caso Meseta-Ski: La STC 162/2014 y la reforma en 2015 de la Ley de Montes (o sobre la anhelada irreductibilidad de los ejecutivos)*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 2. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.
- (2009): *Fraccionamientos de fincas rústicas: el problema de las transmisiones de cuotas indivisas desde la LOUA 7/2002, de 17 de diciembre*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 24. Editorial La Ley, Madrid.
- (2008): *Los campos de golf y su régimen jurídico autonómico comparado. La nueva normativa andaluza en la materia: el Decreto 43/2008, de 12 de febrero*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 20. Editorial La Ley, Madrid.
- ORTIZ DÍAZ, José (1978): *Ordenación y planificación del territorio*. Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales núm. 2, págs. 175-192. Universidad de Málaga, Málaga.
- ORTIZ MIRANDA, Dionisio (2008): *Los derechos de propiedad en la regulación ambiental del espacio rural*. Arbor: ciencia, pensamiento y cultura núm. 729, págs. 45-55. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Madrid.
- PAREJA I LOZANO, Carles (2006): *La evolución del Derecho Urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente núm. 225, págs. 295-322. RDU, Madrid.

- (1990): *Régimen del suelo no urbanizable*. Marcial Pons, Madrid.
- (1990-b): *La acción legislativa de la Generalidad de Cataluña en materia de ordenación del territorio y urbanismo*. Autonomies: Revista Catalana de Dret Públic núm. 12, págs. 155-170. Generalitat de Catalunya, Barcelona.

PARDO ÁLVAREZ, María (1997): *Reflexiones críticas en torno a la STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley del Suelo de 1992 (Cuestiones pendientes de resolución y problemas derivados de la interpretación del TC sobre la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal)*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 274-275, págs. 599-626. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

PAREJO ALFONSO, Luciano (2016): *El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza*. Práctica Urbanística núm. 144. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

- (2016-b): *La sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre, y el demanio marítimo-terrestre. La debilitación de la eficacia protectora del orden constitucional y, por tanto, de la adecuada ordenación del espacio marítimo*. Práctica Urbanística núm. 140. Editorial La Ley, Madrid.
- (2005): *La ordenación territorial y urbanística en el contexto de la política económica y social del Estado*. Documentación administrativa núm. 271-272, págs. 481-514. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

-
- (2002): *El municipio y su autonomía*. Revista de Estudios de Administración Local núm. 288, págs. 133-150. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

 - (Director) (2001): *Derecho Urbanístico de Galicia*. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente de la Universidad Carlos III de Madrid, Consellería de Política Territorial, Obras públicas e Vivenda de la Xunta de Galicia y Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid.

 - (Director) (1999): *Derecho Canario de la Ordenación de los Recursos Naturales, Territorial y Urbanística*. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente de la Universidad Carlos III de Madrid, Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente de Canarias y Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, Luciano José y ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo (2007): *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*. Iustel, Madrid.
- PASCUAL NÚÑEZ, María (2018): *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 7 de diciembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Isabel Hernández Pascual)*. Actualidad Jurídica Ambiental 24.07.2018. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.
- (2018-b): *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 15 de diciembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Isabel Hernández Pascual)*. Actualidad Jurídica Ambiental 26.07.2018. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

PASTOR PÉREZ, Sandra (2010): *El delito de incendio forestal por imprudencia grave*. La Ley Penal núm. 70. Editorial La Ley, Madrid.

PELÁEZ MURAS, Manuel (2018): *La regularización de instalaciones de alta tensión abierta por el Real Decreto 337/2014. El reglamento no lo puede todo*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 78. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

PENSADO SEIJAS, Alberto (2016): *La Ley 2/2016, del Suelo de Galicia: flexibilización y pragmatismo*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 19 (octubre 2016). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

PEÑARANDA RAMOS, José Luis (1997): *Supletoriedad, delegación legislativa y derogación. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, dictada respecto del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992*. Cuadernos de Derecho Público núm. 1, págs. 133-156. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

PÉREZ ALCARAZ, Salvador (2013): *Régimen jurídico del Suelo en la Ordenación Urbanística de la Región de Murcia*. Práctica Urbanística núm. 122 (mayo-junio 2013). Editorial La Ley, Madrid.

PÉREZ ANDRÉS, Eloísa María (2005): *El deslinde de las vías pecuarias y su control judicial*. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 59, págs. 75-116. Universidad de Sevilla - Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso (2005): *Los planes de ordenación de los recursos forestales*. En la obra colectiva "Comentarios sistemáticos ala Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico, págs. 749-788. Thomson-Paraninfo, Madrid.

- (1998): *La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras*. Revista de Administración Pública núm. 147, págs. 97-138. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
 - (1998-b): *Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales: la planificación ambiental*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm. 165, págs. 143-138. RDU, Madrid.
- PÉREZ ÁLVAREZ, María del Pilar (2014): *La función social de la propiedad privada. Su protección jurídica*. Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid núm. 30, págs. 17-47. UAM, Madrid.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel (2017): *El régimen jurídico del suelo en el medio rural: en especial, los núcleos rurales y su problemático tratamiento urbanístico*. Práctica Urbanística núm. 149 (noviembre-diciembre 2017). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.
- (2005): *Derechos y deberes en suelo no urbanizable*. En la obra colectiva “Comentarios a la Legislación de Ordenación del territorio y Urbanismo del Principado de Asturias” Tomo II, págs. 77-117. Editorial Montecorvo, Madrid.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos (2008): *Relaciones entre la ordenación urbanística y la protección del paisaje*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 13. Editorial La Ley, Madrid.
- PÉREZ MARÍN, Antonio (Director) (2003): *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Comares, Granada.
- PÉREZ MATOS, José (2008): *La interpretación y aplicación del Derecho Administrativo y del Derecho Penal en los delitos contra la ordenación del territorio*. Práctica Urbanística núm. 73. Editorial La Ley, Madrid.

PÉREZ PINO, Virginia (2008): *Vigencia, revisión y modificación del planeamiento urbanístico*. Revista La Toga núm. 168. Colegio de Abogados de Sevilla, Sevilla.

PERNAS B. y RODRÍGUEZ BERNAL, Antonio (2003): *Nulidad del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Montes de Toledo (Cabañeros-Rocigalgo)*. Agricultura: Revista Agropecuaria núm. 452, págs. 452-453. Editorial Agrícola Española, Madrid.

PLAZA GUTIÉRREZ, Juan Ignacio (2016): *El valor patrimonial de los paisajes rurales. Algunos ejemplos*. Paisaje, cultura territorial y vivencia de la geografía. Instituto Interuniversitario de Geografía, págs. 343-360. Universidad de Alicante, Alicante.

PONCE SOLÉ, Juli (2007): *La autonomía local ante la planificación territorial, urbanística y de vivienda*. Anuario del Gobierno Local núm. 1, págs. 45-112. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.

PONS-PONTELLA, Miquel (2017): *El impacto de género en la planificación de los usos del suelo: a propósito de cuatro sentencias recientes*. Práctica Urbanística núm. 149 (noviembre-diciembre 2017). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

PRADA BLANCO, Albino (1991): *Política forestal y circuitos de la madera: Galicia y España en los contextos europeos*. Revista de Estudios Agrosociales núm. 158, págs. 165-187. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.

PRADA LLORENTE, Ester Isabel; RIESCO CHUECA, Pascual y HERRERO TEJEDOR, Tomás (2013): *Paisaje e imagen: formas y herencias en la construcción cultural del territorio agrario*. Estudios Geográficos, vol. LXXIV, págs. 557-583. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Madrid.

PRADES LÓPEZ, Ana; ESPLUGA TRENC, Josep y HORLICK-JONES, Tom (2015): *Riesgos tecnológicos, conflictos sociales y políticas ambientales: del estudio de las percepciones a la implicación pública*. Papers: Revista de Sociología Vol. 100 núm. 4, págs. 395-423. Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).

PRADES TENA, Jordi; GONZALO IGLESIA, Juan Luis; DE LA VARGA PASTOR, Aitana y FARRÉ I COMA, Jordi (2015): *Participación pública en la gestión de residuos radiactivos. El emplazamiento del ATC*. Papers: revista de sociología núm. 4, págs. 493-526. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

PRADOS VELASCO, María José (2004): *Actividad agrícola y medio ambiente: propuestas de sostenibilidad en la Cuenca del Guadiana*. Anales de geografía de la Universidad Complutense núm. 24, págs. 125-141. Universidad Complutense, Madrid.

PUCHALT RUIZ, Marcos (2002): *El quebranto de la discrecionalidad administrativa en la clasificación del suelo como «no urbanizable» (Comentario crítico del art. 1.2 del Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y de Transportes y su grado de incidencia sobre la legislación urbanística valenciana)*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 9. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás (1999): *El suelo excluido del proceso urbanizador. Referencia a Castilla y León*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 280-281, págs. 267-290. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

— (1986): *Tratamiento jurídico de la repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente*. Universidad de León.

RAMÍREZ SÁNCHEZ-MAROTO, Carlos (2018): *Minería y medio ambiente: las prohibiciones o limitaciones de las actividades mineras en los espacios naturales protegidos*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 76, págs. 1-21. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

RAMOS DE ARMAS, Federico J. (2012): *Medio ambiente y ordenación urbanística: condicionar para proteger*. Escritura Pública núm. 78, págs. 12-13. Consejo General del Notariado, Madrid.

RAMOS MEDRANO, José Antonio (2018): *Más de 90 planes de ordenación territorial y urbanismo anulados judicialmente por falta o insuficiencias en la memoria económica o en el informe de sostenibilidad económica*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 85, págs. 1-25. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

— (2017): *Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2017 (Sala de lo Penal. Ponente: Joaquín Giménez García)*. Actualidad Jurídica Ambiental 28.09.2017. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

— (2017-b): *Más de 90 planes de urbanismo anulados judicialmente por no realizar la evaluación ambiental estratégica (EAE)*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 73, págs. 1-21. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

- (2015): *Los 10 errores más básicos y frecuentes en el urbanismo español*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 52, págs. 3-26. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

RANDO BURGOS, Esther (2019): *La apuesta de Cantabria por la preservación y utilización de los ámbitos litorales en el marco de la planificación territorial*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 86, págs. 1-43. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

- (2018): *La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio: una visión general desde el marco legislativo autonómico*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 81, págs. 1-34. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

- (2018-b): *La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía?* Revista de Estudios de la Administración Local núm. 10, págs. 109-131. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (2016): *La rehabilitación, regeneración y renovación urbana en Navarra: la reforma legal de 2015*. Práctica Urbanística núm. 138 (enero 2016). Editorial La Ley, Madrid.

REBOLLO PUIG, Manuel (2016): *Responsabilidad sancionadora de personas jurídicas, entes sin personalidad y administradores*. IUS ET VERITAS núm. 53, págs. 220-245. Asociación IUS ET VERITAS, Perú.

- (Coordinador) (2007): *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía*. Iustel, Madrid.

RECUENCO AGUADO, Luis (2006): *La coordinación de la planificación territorial*. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 63, págs. 249-256. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

REÁTEGUI SÁNCHEZ, James (2004): *Consideraciones sobre el bien jurídico tutelado en los delitos ambientales*. Medio Ambiente & Derecho núm. 11, págs. 1-22. Universidad de Sevilla (Grupo de Investigación de Medio Ambiente y Derecho), Sevilla.

RENAU FAUBELL, Fernando (2005): *Tratamiento urbanístico de las actividades mineras. Su regulación en el planeamiento urbanístico*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm. 219, págs. 131-176. RDU Revistas Especializadas, Madrid.

REINA MUÑOZ, Fernando (2018): *La exclusión de la evaluación de impacto ambiental (EIA) de proyectos en la Ley 21/2013 a través de la jurisprudencia*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 79, págs. 100-128. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

REULA SANZ, Luis Mariano y GAVILÁN LÓPEZ, José (2011): *El urbanismo ilegal en suelo rural, tratamiento legal y regularización*. Práctica Urbanística núm. 104. Editorial La Ley, Madrid.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada (2018): *Sentencia del Tribunal de Justicia, de 25 de julio de 2018 (cuestión prejudicial de interpretación) sobre la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (art. 6, apartados 3 y 4): la “evaluación adecuada” de los efectos de un proyecto en una zona protegida Natura 2000 no puede tener en cuenta eventuales medidas para evitar el deterioro durante su ejecución*. Actualidad Jurídica Ambiental

13.09.2018. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

— (2015): *La controvertida desclasificación de los Espacios Protegidos Natura 2000*. Revista de Administración Pública núm. 189, págs. 219-255. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

RICO AMORÓS, Antonio M. y OLCINA CANTOS, Jorge (1997): *Ordenación del territorio y análisis geográfico regional. Propuesta de un método de trabajo aplicado*. Investigaciones geográficas núm. 17, págs. 57-68. Universidad de Alicante, Alicante.

RISUEÑO DÍAZ, Eduardo Ángel (2015): *Reconocimiento de los núcleos costeros en la Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral: especial referencia a Canarias*. Anales de la Facultad de Derecho núm. 32 (diciembre 2015), págs. 107-127. Universidad de La Laguna, San Cristóbal de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife).

RIVERA MATEOS, Manuel (2015): *El tratamiento de las actividades de turismo activo en los instrumentos de planificación ambiental de los parques naturales andaluces*. Revista de Estudios Regionales núm. 102, págs. 17-63. Universidades Públicas de Andalucía, Sevilla.

RODRÍGUEZ ABASCAL, Miguel (2007): *El papel del medio ambiente en la ordenación del territorio. Caso particular del desarrollo urbanístico en la Comunidad de Madrid: oportunidad o amenaza*. Ecosostenible núm. 28 (junio 2007). Editorial CISS, Madrid.

RODRÍGUEZ ALMIRÓN, Francisco (2016): *La demolición de las obras no legalizables acordada en el procedimiento penal*. Diario La Ley núm. 8720. Editorial La Ley, Madrid.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2015): *Normas de conducta y normas de control. Un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial*. Indret: Revista para el Análisis del Derecho núm. 1, págs. 1-45. Universidad Pompeu Frabra, Barcelona.

RODRÍGUEZ ESPINOSA, Víctor Manuel y AGUILERA BENAVENTE, Francisco. *¿Infraestructuras verdes en la planificación territorial española?* Ciudad y territorio: Estudios territoriales núm. 189, págs. 399-418. Dirección General de Arquitectura - Ministerio de Fomento, Madrid.

RODRÍGUEZ LAPLAZA, Eduardo (2018): *Algunas reflexiones sobre la política de planificación sectorial, territorial y urbanística en materia de depósitos de residuos y actos autorizatorios de los mismos*. Revista de Derecho de Urbanismo (febrero 2018). Lefebvre-El Derecho, Madrid.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel (2009): *Régimen del suelo rústico*. En la obra colectiva "Derecho Urbanístico de Canarias". El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

RODRÍGUEZ PONTEVEDRA, Jacobo Mesías (2018): *Los delitos de incendio*. Medio Ambiente y Derecho: revista electrónica de derecho ambiental núm. 33, págs. 1-21. Centro Informático Científico de Andalucía, Sevilla.

RODRÍGUEZ-PASSOLAS CANTAL, José (2018): *PGOU. Incidencia sobre el planeamiento de Decreto de creación de parque natural y de Plan de ordenación de recursos naturales anulado. Congruencia y motivación de la sentencia*. Práctica Urbanística núm. 126 (enero-febrero 2014). Editorial La Ley, Madrid.

-
- (2013): *Normas de conservación del monumento natural. Necesaria acreditación de la preexistencia de usos consolidados por cuya supresión o restricción pretende ser indemnizada*. Práctica Urbanística núm. 124 (septiembre-octubre 2013). Editorial La Ley, Madrid.
 - (2011): *Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Clasificación de suelo. Prevalencia normativa ambiental sobre la urbanística. Suelo no urbanizable de protección medioambiental. Paraje Natural. No ha lugar al recurso de casación*. Práctica Urbanística núm. 101 (febrero 2011). Editorial La Ley, Madrid.
 - (2010): *Dominio público marítimo-terrestre: deslinde. Incidencia de la aprobación de normas urbanísticas*. Práctica Urbanística núm. 98 (noviembre 2010). Editorial La Ley, Madrid.
- ROMERO ALOY, María Jesús (2011): *La zonificación urbanística. Algunas innovaciones*. Práctica Urbanística núm. 109. Editorial La Ley, Madrid.
- ROMERO ALOY, María Jesús y VIDAL CLIMENT, Vicente (2018): *Planificación estratégica territorial y alteraciones del plan general*. Ciudad y territorio: Estudios territoriales núm. 195, págs. 7-20. Dirección General de Arquitectura - Ministerio de Fomento, Madrid.
- ROMERO CALCERRADA, Raúl (2002): *Metodología para la planificación y desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos europeos: las zonas de especial protección para las aves*. GeoFocus, Revista Internacional de Ciencia y Tecnología de la Información Geográfica núm. 2. Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid.
- ROMERO JIMÉNEZ, Ginés (2016): *Autorizaciones urbanísticas para explotaciones ganaderas en el suelo no urbanizable de Andalucía*. Práctica Urbanística núm. 142. Editorial La Ley, Madrid.

— (2016-b): *Disciplina urbanística versus regularización de edificaciones en el suelo no urbanizable en Andalucía*. Práctica Urbanística núm. 141. Editorial La Ley, Madrid.

RUBIO TORRANO, Roberto (2007): *La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y su influencia en el Derecho Urbanístico de Navarra*. Práctica Urbanística núm. 64 (octubre 2007). Editorial La Ley, Madrid.

RUIZ ARNÁIZ, Guillermo (2006): *Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas*. Editorial La Ley (1ª ed.), Madrid.

RUIZ DEL ÁRBOL, María; SÁNCHEZ PALENCIA, F. Javier y LÓPEZ JIMÉNEZ, Óscar (2001): *La investigación de paisajes culturales y su valoración como zonas arqueológicas: la Zona Arqueológica de Las Cavenes (El Cabaco, Salamanca)*. Arqueoweb: Revista sobre Arqueología en Internet vol. 3, núm. 1. Universidad Complutense, Departamento de Prehistoria, Madrid.

RUIZ CENICEROS, Mauricio (2018): *Autorización de establecimientos industriales o comerciales en suelo rústico: una solución insostenible a la falta de suelo destinado a usos empresariales*. Actualidad Jurídica Ambiental núm. 76. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

RUIZ FRANCO, Blanca (2013): *Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*. Foresta núm. 57, págs. 10-15. Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales, Madrid.

- RUIZ SALGADO, Antonio (2016): *Conservación privada y custodia del territorio. La implicación de la sociedad civil en la conservación de la naturaleza*. Observatorio del Tercer Sector Ambiental. Cuaderno de Campo núm. 6. Asociación de Fundaciones para la Conservación de la Naturaleza, Madrid.
- (2006): *Reflexiones sobre la protección comunitaria de los espacios protegidos y la intervención de las Corporaciones Locales*. Práctica Urbanística núm. 45. Editorial La Ley, Madrid.
- RUIZ SÁNCHEZ, Javier (2001): *Planeamiento urbano territorial en Madrid. La experiencia reciente*. Urban núm. 5, págs. 122-142. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (UPM), Madrid.
- (2017): *Proyecto urbano o microplaneamiento: La legislación pendiente*. Práctica Urbanística núm. 149 (noviembre-diciembre 2017). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.
- RUIZ-RICO RUIZ, Catalina (2011): *Reflexiones en torno al impacto del medio ambiente en el Derecho y su alcance jurídico*. Actualidad Administrativa núm.13. Editorial La Ley, Madrid.
- SAGOT RODRÍGUEZ, Álvaro (2013): *El principio de no regresión en materia ambiental: análisis de dos casos de directrices transgresoras*. Actualidad Jurídica Ambiental 04.03.2013, págs. 1-23. Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), Soria.

SAINZ MORENO, Fernando (1999): *El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la «Revista de Administración Pública»*. Revista de Administración Pública núm. 150, págs. 477-514. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

SAN MIGUEL AYANZ, Alfonso (2014): *Gestión y conservación en la Red de Parques Nacionales de España*. Ambianta núm. 106, págs. 16-25. Secretaría General Técnica (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), Madrid.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (Director) (2009): *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*. Editorial La Ley, Madrid.

— (Director) (2009-b): *Derecho Urbanístico de Canarias*. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

— (2007): *La quinta y última Ley estatal del Suelo*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 11. Editorial La Ley, Madrid.

— (2006): *La Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo: perfeccionamiento de un modelo*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 18 (septiembre-octubre 2006). Editorial La Ley, Madrid.

— (2006-b): *La Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo: renovación sin revolución del sistema*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 19 (octubre 2006). Editorial La Ley, Madrid.

— (Director) (2004): *Derecho Urbanístico de Extremadura*. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

- (Director) (2004-b): *Derecho Urbanístico de Galicia*. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

- (2004-c): *Categorización reglada del suelo protegido: ilegalidad sobrevenida del planeamiento y eventual indemnizabilidad*. Práctica Urbanística núm. 32. Editorial La Ley, Madrid.

- (2003): *El Heraclítico devenir del Derecho Urbanístico Español: comentarios a la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario (y transportes)*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 12. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

- (2003-b): *La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía: Panorámica general*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 3 (febrero 2003). El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

- (Director) (2002): *Derecho Urbanístico de Cantabria*. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid.

- (Director) (2002-b): *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid.

- (2001): *La aporía de la liberalización estatal del suelo: contenido y efectos de la STC 164/2001, de 11 de julio*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 17. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

- (2001-b): *La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid: la apuesta por la tercera vía*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 20. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.

- (Director) (2000): *Derecho Urbanístico de Castilla y León*. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.
 - (1998): *La potestad municipal de clasificación del suelo en la nueva legislación estatal. La “enérgica rectificación”, rectificada a tiempo*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 7. Editorial La Ley, Madrid.
 - (1998-b): *La consolidación de un modelo alternativo en la legislación urbanística: la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Castilla-La Mancha*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 15/16 (agosto 1998). Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.
- SÁNCHEZ GOYANES, Enrique y RUBIO TORRANO, Roberto (2003): *Análisis de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre (LA LEY 73/2003), de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Foral de Navarra*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 4 (febrero-marzo 2003). Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Marta (2010): *El sistema legal de planeamiento urbanístico de Castilla-La Mancha*. Práctica Urbanística núm. 96 (septiembre 2010). Editorial La Ley, Madrid.
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, Rosa (2009): *Análisis de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón*. Práctica Urbanística núm. 87 (noviembre 2009). Editorial La Ley, Madrid.
- SÁNCHEZ PÉREZ, Lucía (2012): *La Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX)*. Práctica Urbanística núm. 117 (julio 2012). Editorial La Ley, Madrid.

SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José (2016): *La aplicación del régimen jurídico andaluz de edificaciones asimiladas a fuera de ordenación a las instalaciones industriales*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm. 306, págs. 17-68. RDU, Madrid.

— (2015): *Edificaciones asimiladas a fuera de ordenación en Andalucía: pecado, expiación y redención*. En la obra colectiva "El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación", págs. 177-241. Editorial Tecnos, Madrid.

— (2012): *La indemnización de los daños ocasionados en el paisaje como consecuencia de expropiaciones forzosas y de la ejecución de obras públicas*. Revista de Administración Pública núm. 189, págs. 245-287. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2016): *La ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja: rumbo a la sostenibilidad tras una década marcada por la crisis económica*. Práctica Urbanística núm. 143. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

— (2006): *La evaluación ambiental de planes de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja*. Anuario Jurídico de La Rioja núm. 11. Parlamento de La Rioja, Logroño.

SANTOLARIA PANZANO, Agustín (2011): *La nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados*. Natural de Aragón: revista trimestral del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón núm. 43, págs. 22-25. Gobierno de Aragón, Zaragoza.

SANTOS DíEZ, Ricardo (2004): *Breves reflexiones sobre algunos aspectos clave del urbanismo español*. Práctica Urbanística núm. 25. Editorial La Ley, Madrid.

SANZ LARRUGA, FJ (2016): *Urbanismo sostenible y ponderación de intereses en la evaluación ambiental estratégica de planes urbanísticos*. Práctica Urbanística núm. 143. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

SANZ RUBIALES, Íñigo (2015): *La nueva Ley de Parques Nacionales y su incidencia en la ordenación territorial y urbanística*. Práctica Urbanística núm. 137. Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

SARASOLA GORRITI, Silvia (2013): *La normativa comunitaria en materia de protección del medio ambiente*. IeZ: Ingurugiroa eta Zuzenbidea = Ambiente y Derecho núm. 11, págs. 65-83. Europar Ikerten Taldea, Bilbao.

SARRIÓN ESTEVE, Joaquín (2017): *Una aproximación al derecho fundamental a la propiedad privada desde una perspectiva multinivel*. Revista de Derecho Político núm. 100, págs. 915-947. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.

SERRANO LÓPEZ, Juan E. y SERRANO MORENO, Juan E. (2016): *La (in)sostenibilidad económica y financiera del «Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía». Responsabilidad patrimonial de la Administración por alteración del planeamiento y vulneración de la protección de la confianza*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm. 306, págs. 69-103. RDU Revistas Especializadas, Madrid.

- SERRANO RODRÍGUEZ, Antonio (2012): *Ordenación del territorio en una sociedad española inmersa en el cambio global*. Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid núm. 15, págs. 21-50. Universidad de Valladolid, Valladolid.
- SERVETO I AGUILÓ, Patxi (2014): *La gestión del patrimonio cultural en el espacio natural de Doñana*. Revista PH núm. 85, págs. 28-52. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Sevilla.
- SIBINA TOMÀS, Domènec (2006): *La legislación urbanística reguladora del suelo no urbanizable: una visión comparada de las normas autonómicas desde la perspectiva del desarrollo rural sostenible*. Cuadernos de Derecho Local núm. 10, págs. 35-71. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.
- SILVA LÓPEZ, Mercedes (2010): *A vueltas con el control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. Aportaciones para el debate*. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 78, págs. 109-156. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- SOLA TEYSSIERE, Javier (2007): *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*. Instituto Andaluz de Administración Pública (2ª ed.), Sevilla.
- SOTELO PÉREZ, María; SOTELO PÉREZ, Ignacio y SOTELO NAVALPOTRO, José Antonio (2017): *Planificación, gestión y protección de la calidad del aire en España*. Observatorio Medioambiental núm. 20, págs. 319-351. Ediciones Complutense, Madrid.

SOUTO GARCÍA, Eva María (2011): *Los delitos urbanísticos en España: la protección dispensada por el artículo 319 del Código Penal español a la ordenación del territorio*. Derecho Penal y Criminología Vol. 32 núm. 92, págs. 73-102. Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá (Colombia).

SUÁREZ DE LEZO LANDECHO, Luis (2017): *El cambio de uso del terreno forestal incendiado: Ley de Montes, normativa autonómica y generación legal de incentivos perversos*. Actualidad Jurídica Iberoamericana núm. 6, págs. 430-435. Instituto de Derecho Iberoamericano, Valencia.

TEJEDOR BIELSA, Julio (2014): *Una nueva reforma del derecho urbanístico aragonés. Entre la regresión y lo accesorio*. Práctica Urbanística núm. 126 (enero-febrero 2014). Editorial La Ley, Madrid.

— (2010): *Reflexiones sobre el estado de lo urbanístico. Entre la anomalía y la excepción*. Revista de Administración Pública, núm. 181, págs. 83-133. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

TEMPLADO GONZÁLEZ, José (2008): *Áreas y especies marinas protegidas*. Ambien: la revista del Ministerio de Medio Ambiente núm. 82, págs. 19-27. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.

TEROL BECERRA, Manuel José (2002): *Espacios naturales protegidos y medio ambiente*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

TOLÓN BECERRA, Alfredo (2000): *Espacios Naturales Protegidos. Desarrollo Rural y Socioeconómico*. Agricultura: Revista agropecuaria núm. 813, págs. 166-170. Editorial Agrícola Española, Madrid.

TOLOSA TRIBIÑO, César (2017): *El control judicial de las alteraciones de los planes urbanísticos: alcance y consecuencias*. Revista de Urbanismo núm. 51. Editorial Lefebvre - El Derecho, Madrid.

— (2006): *El uso del suelo. Planeamiento urbanístico e intervención administrativa*. DAPP Publicaciones Jurídicas (2ª ed.), Pamplona.

TORIBIO JIMÉNEZ, Javier (2016): *Régimen jurídico de la restauración ambiental en las actividades mineras*. Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla.

TORRES ALFOSEA, Francisco José (2000): *Propuesta metodológica para la ordenación de espacios litorales*. Investigaciones geográficas núm. 24, págs. 37-54. Instituto Interuniversitario de Geografía. Universidad de Alicante.

TORRES OUTÓN, Sara María y PÉREZ VILARIÑO, José (2008): *La terciarización del monte: vía sostenible acorde con las demandas sociales*. Mundos Sociais: Saberes e Práticas. Associação Portuguesa de Sociologia, Lisboa.

TORROGLOSA MARTÍNEZ, Luis; MARÍN FERREIRO, Blanca, MORELL DELTELL, Miquel y JOVER ARMENSOL, Agustí (2015): *La necesaria e importante reflexión económica sobre el urbanismo y la ordenación del territorio*. Encuentros multidisciplinares (Vol. 17) núm. 50, págs. 1-13. Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manel (2007): *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*. Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

TRIAS PRATS, Bartoméu (2012): *De los paisajes protegidos a la protección del paisaje: un reto pendiente*. Revista Vasca de Administración Pública núm. 94, págs. 241-270. Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria.

URKIDI ELORRIETA, Pello (2012): *Conceptualización de la ordenación del territorio y primeras experiencias de planificación territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Scripta Nova (Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales) núm. 394 (marzo de 2012). Universidad de Barcelona, Barcelona.

— (2010): *Evolución del planeamiento territorial en la Comunidad Autónoma vasca 1990-2009*. Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada núm. 2, págs. 637-666. Universidad de Granada, Granada.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (2005): *Concesiones mineras: actividad extractiva en suelo no urbanizable de especial protección*. Práctica Urbanística núm. 34. Editorial La Ley, Madrid.

VALENZUELA MONTES, Luis Miguel; SORIA LARA, Julio Alberto y AGUILERA BENAVENTE, Francisco (2012): *El distanciamiento entre plan y territorio: diagnóstico conceptual y renovación instrumental*. Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid núm. 15, págs. 65-88. Universidad de Valladolid, Valladolid.

VALENZUELA RUBIO, Manuel (2010): *La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente*. Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada núm. 2, págs. 95-129. Universidad de Granada.

- VALLE BUENESTADO, Bartolomé (2016): *La Sierra Morena cordobesa: naturaleza, génesis del paisaje y patrimonio ambiental*. PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico núm. 90, págs. 30-47. Junta de Andalucía, Sevilla.
- VATTIER FUENZALIDA, Carlos (2011): *El desarrollo rural, hoy. Del fracaso estatal a la nueva PAC*. Diario La Ley núm. 7766. Editorial La Ley, Madrid.
- VÁZQUEZ CAÑIZARES, Julio César (2015): *Marco normativo autonómico de la caza furtiva*. Actualidad Administrativa núm. 2, págs. 1-34 (ed. el.). Editorial Wolters Kluwer, Madrid.
- VÁZQUEZ GARCÍA, Daniel (2011): *Algunos apuntes sobre la nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados*. Actualidad Jurídica Uría Menéndez núm. extra 1, págs. 74-78. Dykinson, Madrid.
- VEGARA GÓMEZ, Alfonso (1989): *Las áreas funcionales y las estrategias de ordenación territorial: el caso del País Vasco*. Ekonomiaz: Revista vasca de economía núm. 15, págs. 92-101. Gobierno Vasco, Vitoria.
- VELOSO PUIG, Enrique (1980): *El medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial (II)*. Documentación Administrativa núm. 186, págs. 5-58. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- (1979): *El medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial (I)*. Documentación administrativa núm. 184, págs. 5-52. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

VERA FERNÁNDEZ-SANZ, Alberto (2008): *La instalación de actividades industriales en suelo no urbanizable. Excepcionalidad e interés público: STS de 19 de mayo de 2008*. El Consultor de los Ayuntamientos núm. 19. Editorial La Ley, Madrid.

— (2005): *La memoria, el estudio económico financiero y el programa de actuación de los planes urbanísticos. Unos documentos frecuentemente minusvalorados*. Práctica Urbanística núm. 36 (marzo 2005). Editorial La Ley, Madrid.

VERCHER NOGUERA, Antonio (2018): *Aspectos procesales de los delitos contra el medio*. Revista Jurídica de Castilla y León núm. 46, págs. 187-215. Junta de Castilla y León, Valladolid.

VILLACAÑAS BEADES, Silvia (2015): *Nuevas herramientas al servicio del planeamiento: los indicadores urbanos*. Planur-e: territorio, urbanismo, paisaje, sostenibilidad y diseño urbano núm. 5. Planur-e, Madrid.

VILLAGRASA ROZAS, María del Mar (2016): *Custodia del Territorio y Política Agraria Común: oportunidades de conservación y desarrollo económico y social en el medio rural*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XVI, págs. 115-150. Instituto Aragonés de Administración Pública, Zaragoza.

VILLALBA CASAS, Juan José (1994): *Publicación y entrada en vigor de las normas urbanísticas*. Diario La Ley (1994, tomo 3). Editorial La Ley, Madrid.

ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios (2011): *Un nuevo modelo de gestión para los espacios naturales protegidos en Andalucía*. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 81 (septiembre-diciembre 2011), págs. 101-148. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

ZAMORANO WISNES, José (2018): *La ordenación de los espacios marinos en la Unión Europea y en España*. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental núm. 39, págs. 69-95. Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

— (2016): *La determinación del dominio público marítimo terrestre: Cambios en el régimen jurídico de los deslindes*. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 95, págs. 125-158. Universidad de Sevilla - Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

— (2011): *La crisis del modelo urbanístico español. Especial referencia a Andalucía*. Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades (obra colectiva), págs. 245-292. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla.

ZATARAÍN Y VALDEMORO, Francisco Javier (2019): *Sobre la respuesta penal frente a los incendios forestales*. Revista Jurídica de Castilla y León núm. 47, págs. 101-143. Junta de Castilla y León, Valladolid.

ZURITA ESPINOSA, Pablo (2008): *Los usos del suelo en los espacios naturales protegidos*. Mundo del Agrónomo núm. 3, págs. 25-26. Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias, Madrid.

ZURITA POVEDANO, Eduardo (2015): *Evaluación y consecuencias de la planificación sobre la Vega de Granada: un paisaje cultural agrario en peligro*. E-rph: Revista electrónica de Patrimonio Histórico núm. 17, págs. 5-28. Universidad de Granada.

JURISPRUDENCIA ANALIZADA

1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STJUE 25.11.1999	Desclasificación de espacios de la Red Natura 2000.
STJUE 07.09.2004	Afección apreciable a espacios de la Red Natura 2000.
STJUE 14.09.2006	Afección significativa a espacios de la Red Natura 2000.
STJUE 28.06.2007	Incumplimiento de obligaciones Red Natura 2000.
STJUE 20.05.2010	Alcance de afecciones a espacios de la Red Natura 2000.
STJUE 11.04.2013	Alcance de afecciones a espacios de la Red Natura 2000.
STJUE 03.04.2014	Desclasificación de espacios de la Red Natura 2000.
STJUE 26.04.2018	Delimitación de suelos incluidos en la Red Natura 2000.
STJUE 25.07.2018	Evaluación de proyectos sobre la Red Natura 2000.

2. Tribunal Constitucional

STC 01.11.1982	Explotaciones mineras en suelos protegidos.
STC 04.11.1982	Régimen de prohibición de usos extractivos.
STC 13.05.1986	Normas de los instrumentos de planeamiento.
STC 06.03.1987	Principio de igualdad de trato de los administrados.
STC 29.11.1988	Dominio público natural.
STC 19.10.1989	Función social del derecho de propiedad.
STC 04.07.1991	Dominio público natural.
STC 26.06.1995	Dominio público natural.
STC 08.11.1995	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

STC 03.12.1996	Derecho Penal del medio ambiente.
STC 20.03.1997	Determinación de competencias urbanísticas.
STC 11.07.2001	Competencia sobre actuaciones en suelo no urbanizable.
STC 19.05.2003	No cabe derecho a la igualdad en la ilegalidad.
STC 20.07.2006	Competencia estatal para aprobar el PGOU de Ceuta.
STC 14.09.2011	Nulidad del artículo 9 LRSV1998.
STC 06.06.2013	Reservas de la Biosfera.
STC 24.06.2014	Inconstitucionalidad de norma autonómica de prohibición del fracking.
STC 22.07.2014	Inconstitucionalidad de norma autonómica de prohibición del fracking.
STC 11.09.2014	Constitucionalidad del TRLS2008.
STC 07.10.2014	Proyecto de Interés Regional Meseta-Ski
STC 15.12.2014	Inconstitucionalidad de norma autonómica de prohibición del fracking.
STC 14.05.2015	Autonomía local.
STC 09.07.2015	Delimitación de actuación autonómica en restauración.
STC 22.10.2015	Valoración del suelo rural a efectos expropiatorios.
STC 05.11.2015	Principio de no regresión del suelo protegido.
STC 14.04.2016	Inconstitucionalidad de norma autonómica de prohibición del fracking.
STC 11.05.2017	Ley de Evaluación Ambiental
STC 21.09.2017	Evaluación Ambiental de instrumentos de planeamiento.
STC 19.10.2017	Competencia sobre caminos naturales.

STC 14.12.2017	Competencia estatal para determinar el régimen del silencio en expedientes de autorizaciones sobre suelos rurales.
STC 25.01.2018	Inconstitucionalidad de norma autonómica de prohibición del fracking.
STC 26.04.2018	Planeamiento turístico de alcance territorial.
STC 07.06.2018	Constitucionalidad de norma autonómica de limitación de ámbitos de uso de la técnica fracking.

3. Tribunal Supremo

STS 09.02.1972	Principio de culpabilidad en el procedimiento sancionador.
STS 24.05.1985	Actuaciones de restauración de la legalidad urbanística.
STS 22.01.1988	Revisión del planeamiento urbanístico.
STS 24.04.1989	Planes como normas jurídicas reglamentarias.
STS 14.03.1990	Actuaciones de restauración de la legalidad urbanística.
STS 08.10.1990	Discrecionalidad en la calificación de suelo protegido.
STS 19.06.1991	Usos del suelo no urbanizable.
STS 11.07.1991	Publicación de instrumentos de planeamiento.
STS 29.01.1992	Graduación tuitiva del suelo no urbanizable.
STS 11.02.1995	Restricción de usos mineros en espacio natural protegido.
STS 05.06.1995	Interpretación restrictiva de construcciones en suelo rústico.
STS 26.03.1996	Criterios de clasificación del suelo no urbanizable.
STS 23.04.1996	Suelo no urbanizable de especial protección.
STS 16.10.1996	Segregación del suelo no urbanizable.
STS 05.03.1997	Servidumbre legal de dominio público.

STS 06.09.1997	Uso agrícola del suelo protegido.
STS 18.12.1997	Prohibición de uso minero en suelo protegido.
STS 11.06.1998	Uso extractivo prohibido en suelos protegidos.
STS 03.11.1998	Suelo de especial protección por valores paisajísticos.
STS 09.02.1999	Indemnización por protección especial del suelo.
STS 29.06.1999	Denegación de uso del suelo no urbanizable.
STS 22.07.1999	Uso minero y protección del suelo.
STS 26.11.1999	Indemnización por desclasificación del suelo.
STS 07.04.2000	Interpretación restrictiva de construcciones en suelo rústico.
STS 12.04.2000	Falta de publicación de los instrumentos de planeamiento.
STS 27.10.2000	No procedente declaración de suelo protegido.
STS 07.11.2000	Procedente indemnización por suelo protegido.
STS 23.01.2001	Actos reveladores de parcelación urbanística.
STS 12.03.2001	Vivienda en suelo no urbanizable.
STS 03.12.2001	Nulidad de licencia en SNU sin autorización previa.
STS 20.12.2001	Segregación en suelo no urbanizable protegido.
STS 20.12.2001	Suelo no urbanizable.
STS 05.03.2002	Uso forestal en suelo no urbanizable protegido.
STS 25.07.2002	Memoria de los instrumentos de planificación.
STS 05.10.2002	Expropiación por declaración de espacio protegido.
STS 25.02.2003	Nulidad de PORN.

STS 06.05.2003	Declaración de espacio natural protegido.
STS 16.06.2003	No exigible dictamen del Consejo de Estado en los PORN.
STS 31.10.2003	Delito de prevaricación urbanística.
STS 16.12.2003	Vivienda en suelo no urbanizable.
STS 27.09.2004	Delito de prevaricación urbanística.
STS 06.04.2005	Improcedente indemnización por protección del suelo.
STS 27.04.2005	Extensión de las determinaciones del PRUG.
STS 05.04.2006	Improcedente indemnización por espacio natural protegido.
STS 26.10.2006	Valoración del suelo rural.
STS 29.11.2006	Condena por construcción de caminos en suelo rural.
STS 13.02.2007	Anulación de transmisión de finca.
STS 12.12.2007	PORN y evaluación ambiental de proyectos.
STS 26.11.2008	Protección visual de BIC.
STS 26.03.2009	Anulación de transmisión de finca.
STS 01.04.2009	Prohibición de uso minero en suelo protegido.
STS 01.06.2009	Actividad de interés público en suelo no urbanizable.
STS 28.07.2009	Indemnización por formulación de PORN.
STS 24.09.2009	Suelo protegido por infraestructuras y valores agrarios.
STS 25.09.2009	PORN indemnización a afectados.
STS 02.11.2009	Suelo de protección de infraestructuras.
STS 25.11.2009	Delito de prevaricación urbanística.

STS 15.01.2010	Naturaleza reglada del suelo protegido.
STS 18.02.2010	PRUG debe respetar normativa y planeamiento superior.
STS 19.05.2010	Determinación de las zonas con riesgo de inundabilidad.
STS 25.05.2010	Deficientes medidas compensatorias de proyecto en ZEPA.
STS 19.07.2010	Planeamiento y dominio público por naturaleza.
STS 14.10.2010	Uso extractivo en suelos protegidos.
STS 03.11.2010	Uso extractivo en suelos protegidos.
STS 17.12.2010	Uso cinegético de suelos protegidos.
STS 21.01.2011	No procedente declaración de suelo no urbanizable.
STS 04.02.2011	Falta de motivación del planeamiento.
STS 15.02.2011	Instrumentos de planeamiento normas jurídicas.
STS 02.03.2011	Incompatibilidad de actuación de interés general con los valores ambientales del suelo.
STS 25.03.2011	Carácter reglado del suelo especialmente protegido.
STS 13.05.2011	Falta de motivación en la especial protección del suelo.
STS 19.05.2011	Límites del principio de autonomía local en la planificación.
STS 20.05.2011	Actuación en suelo no urbanizable.
STS 25.05.2011	Actuación de interés público en suelo no urbanizable protegido.
STS 26.05.2011	Suelo no urbanizable inadecuado para el desarrollo.
STS 22.06.2011	Suelo protegido por valores agrarios.
STS 01.07.2011	Delito de prevaricación urbanística.

STS 09.11.2011	Nulidad de planeamiento por ordenación en contra de los estudios de inundabilidad.
STS 30.11.2011	Falta de motivación en la especial protección del suelo.
STS 01.12.2011	Suelo no urbanizable protegido por valores agrarios
STS 07.12.2011	Clasificación de vías pecuarias.
STS 19.01.2012	Delimitación de paisaje protegido.
STS 14.02.2012	No prohibición de usos mineros en planificación territorial.
STS 15.02.2012	Publicación de instrumentos de planeamiento.
STS 29.03.2012	Principio de "no regresión".
STS 17.05.2012	No procede indemnización por especial protección del suelo.
STS 18.05.2012	Impugnación indirecta de los PORN.
STS 31.05.2012	Urbanización de vías pecuarias.
STS 21.06.2012	Condiciones para la demolición de construcciones.
STS 26.06.2012	Nulidad de plan por ausencia de evaluación ambiental.
STS 29.06.2012	Posible suspensión de la demolición de actos irregulares.
STS 05.07.2012	Nulidad de Actuación de Interés Regional en suelo protegido.
STS 10.07.2012	Posible clasificación de espacio natural como SGEL.
STS 20.09.2012	PRUG considerado como documento normativo.
STS 16.11.2012	Usos extractivos en suelos protegidos.
STS 22.11.2012	Delito de prevaricación urbanística.
STS 16.01.2013	Autonomía local.
STS 19.03.2013	Suelo protegido vías pecuarias.

STS 08.04.2013	Suelo protegido por inundabilidad.
STS 21.05.2013	Delito de incendio forestal.
STS 22.05.2013	Exclusión de usos extractivos en PORN.
STS 24.05.2013	No procede expropiación por espacio protegido.
STS 10.06.2013	Suelo de protección de infraestructuras.
STS 17.06.2013	Revisión del planeamiento urbanístico.
STS 19.09.2013	Consideración reglada del suelo especialmente protegido.
STS 20.09.2013	Suelo no urbanizable no adecuado para el desarrollo urbano.
STS 04.12.2013	Clasificación de vías pecuarias.
STS 29.01.2014	Denegación de proyecto por afectar a Red Natura 2000.
STS 30.06.2014	Sanción por uso indebido de espacio forestal.
STS 17.07.2014	SNU discrecional para el planificador.
STS 18.09.2014	Indemnización por declaración de espacio natural protegido.
STS 30.09.2014	Evaluación ambiental en PORN y PRUG.
STS 30.09.2014	Ampliación de protección establecida en los PORN.
STS 14.10.2014	Suelo protegido por valores agrícolas.
STS 24.10.2014	Justificación de las determinaciones del PORN.
STS 25.11.2014	Usos extractivos en suelos protegidos.
STS 10.12.2014	Fundamentación de proyecto de interés regional.
STS 15.12.2014	Actuación de excepcional interés público del Estado.
STS 26.01.2015	Suelos contaminados.

STS 09.02.2015	Delito de incendio forestal.
STS 12.02.2015	Posible recalificación de suelo no urbanizable protegido.
STS 17.02.2015	Nulidad de plan por ausencia de evaluación ambiental.
STS 16.04.2015	Principio de no regresión del suelo protegido.
STS 25.05.2015	Efectos de la nulidad del planeamiento.
STS 25.06.2015	Alteración de usos forestales en terrenos incendiados.
STS 27.10.2015	Nulidad PGOU de Marbella.
STS 06.11.2015	Suelo protegido paisajístico, agrícola y vitivinícola.
STS 20.11.2015	Valoración del suelo rural.
STS 09.02.2016	No procede declaración de espacio natural protegido.
STS 10.02.2016	Suelo no urbanizable. Hotel "El Algarrobico".
STS 02.03.2016	Denegación de usos extractivos en ZEPA.
STS 16.03.2016	Aplicación del principio de no regresión.
STS 01.06.2016	Aplicación del <i>ius variandi</i> .
STS 25.04.2016	Suelo no urbanizable de carácter reglado
STS 05.05.2016	Suelo no urbanizable especialmente protegido.
STS 18.05.2016	Alteración de usos forestales en terrenos incendiados.
STS 26.05.2016	Principio de no regresión.
STS 14.06.2016	PORN.
STS 28.06.2016	Improcedente extensión del espacio natural protegido.

STS 11.07.2016	Nulidad de plan por ausencia de evaluación ambiental.
STS 11.07.2016	Proyecto que afecta a espacio de la Red Natura 2000.
STS 19.07.2016	Improcedente declaración de espacio natural protegido.
STS 19.09.2016	Extracciones mineras no en suelo especialmente protegido.
STS 27.09.2016	No indemnización por prohibición de extracciones mineras.
STS 14.12.2016	Delito contra el medio ambiente.
STS 16.12.2016	ATC vs Red Natura 2000.
STS 20.12.2016	Anula plan por ausencia de evaluación ambiental.
STS 20.01.2017	Uso forestal en suelo no urbanizable protegido.
STS 02.03.2017	PRUG sobre suelo no urbano.
STS 29.03.2017	Insuficiencia del estudio de inundabilidad PGOU.
STS 24.04.2017	PORN prevalece sobre PGOU.
STS 04.07.2017	Suelo no urbanizable de carácter reglado
STS 12.07.2017	Límite a la discrecionalidad planificadora.
STS 20.07.2017	Bien jurídico protegido en los delitos urbanísticos.
STS 13.09.2017	Delimitación de zonas inundables.
STS 05.10.2017	Delito de incendio forestal.
STS 31.10.2017	Límites del principio de autonomía local en la planificación.
STS 07.11.2017	Improcedente indemnización por nulidad de protección SNU.
STS 20.11.2017	Tramitación formal del PORN.
STS 12.12.2017	Potestad de planificación de la Administración.

STS 18.12.2017	Red Natura 2000.
STS 27.12.2017	Plan Director de Parques Nacionales.
STS 18.05.2018	Valoración del suelo rural a efectos expropiatorios.
STS 01.06.2018	Ejecución de demolición de construcciones.
STS 18.06.2018	Necesidad de justificación de la alteración del uso forestal de suelos incendiados.
STS 29.09.2018	Exigencia de sostenibilidad en la planificación.
STS 18.10.2018	Vinculación entre planes territoriales y urbanísticos.
STS 30.10.2018	Evaluación ambiental de instrumentos de planificación.
STS 15.11.2018	Alteración de usos forestales en terrenos incendiados.
STS 22.11.2018	Limitaciones singulares de usos que generan derecho a indemnización.
STS 10.12.2018	Requisitos de la ordenación de la actividad cinegética.
STS 28.01.2019	PRUG considerado como documento normativo.

4. Tribunales Superiores de Justicia

STSJ Madrid 30.04.1998	Tramitación de construcciones en SNU.
STSJ Madrid 29.04.1999	Uso agrícola del suelo protegido.
STSJ Cantabria 01.06.1999	No exigible dictamen del Consejo de Estado en los PORN.
STSJ Castilla-La Mancha 25.06.1999	Actividad industrial en suelo no urbanizable.
STSJ Cantabria 18.01.2000	No procede especial protección del suelo.
STSJ Cantabria 09.05.2000	Límites del control autonómico sobre el planeamiento urbanístico.
STSJ Cantabria 19.05.2000	Límites del control autonómico sobre el planeamiento urbanístico.
STSJ Andalucía 07.07.2000	Límites a las segregaciones en suelo no urbanizable.

STSJ Cataluña 14.07.2000	Autorización de instalaciones ganaderas SNUEP.
STSJ Cantabria 27.03.2001	Denegación de investigación minera en suelo protegido.
STSJ Andalucía 25.06.2001	Motivación para la clasificación de suelo no urbanizable.
STSJ Cataluña 17.09.2001	Delito de incendio forestal en espacio protegido.
STSJ Andalucía 29.10.2001	Indemnización por declaración de espacio natural protegido.
STSJ Cataluña 14.10.2002	Uso forestal en suelo no urbanizable protegido.
STSJ Cantabria 08.11.2002	Permiso de investigación minera en suelo no urbanizable.
STSJ Galicia 27.12.2002	Construcción vinculada al uso natural del suelo.
STSJ Cataluña 28.02.2003	Principio de legalidad en tipificación de sanciones.
STSJ Castilla-La Mancha 14.04.2003	Planificación cinegética.
STSJ Comunidad Valenciana 28.05.2003	No exigible dictamen del Consejo de Estado en los PORN.
STSJ Andalucía 23.06.2003	Expropiación por declaración de espacio protegido.
STSJ Canarias 29.04.2004	Caducidad expediente BIC de yacimiento arqueológico.
STSJ Castilla y León 13.12.2004	Uso extractivo prohibido en suelos protegidos.
STSJ Cantabria 10.05.2005	Desestima protección especial de infraestructuras.
STSJ Comunidad Valenciana 11.05.2005	Suelo protegido por valor científico.
STSJ Madrid 17.01.2006	Restauración de la legalidad urbanística infringida.
STSJ Comunidad Valenciana 12.06.2006	Suelo protegido por valores agrarios.
STSJ Castilla y León 29.09.2006	Clasificación de suelos de la Red Natura 2000.
STSJ Madrid 19.07.2007	No procede indemnización por especial protección del suelo.
STSJ Cantabria 10.09.2007	Uso forestal en suelo no urbanizable protegido.

STSJ Castilla y León 30.11.2007	Suelo protegido por valores culturales.
STSJ Andalucía 03.12.2007	Motivación para la clasificación de vías pecuarias.
STSJ Cataluña 25.04.2008	Usos autorizables en suelo no urbanizable.
STSJ Comunidad Valenciana 08.10.2008	Declaración de espacio natural protegido.
STSJ Castilla y León 28.05.2009	Uso excepcional del suelo no urbanizable.
STSJ Galicia 01.06.2009	Construcción de centro educativo en suelo no urbanizable.
STSJ Baleares 23.07.2009	Restauración de la legalidad urbanística infringida.
STSJ Extremadura 23.07.2009	Actuación en suelo rural precisa conexiones a las dotaciones.
STSJ Comunidad Valenciana 06.11.2009	Distinción entre PORN y PRUG.
STSJ Andalucía 23.11.2009	Prestación compensatoria por uso del SNU.
STSJ Cataluña 28.01.2010	Construcción de naves sin actividad definida en SNU.
STSJ Extremadura 11.06.2010	Canon urbanístico por uso excepcional del suelo rural.
STSJ Comunidad Valenciana 12.07.2010	Desestima delimitación de suelo protegido por PRUG.
STSJ Andalucía 29.07.2010	Actividad industrial en suelo no urbanizable.
STSJ Cantabria 16.09.2010	Impugnación de los PORN.
STSJ País Vasco 28.09.2010	Uso ganadero en suelo protegido.
STSJ Aragón 01.12.2010	Suelo protegido por riesgo de inundación.
STSJ Andalucía 02.12.2010	Uso ganadero en suelo protegido.
STSJ Andalucía 09.12.2010	Actividad industrial en suelo no urbanizable.
STSJ Región de Murcia 11.02.2011	Suelo protegido de forma transitoria.

STSJ Andalucía 16.02.2011	Límites del control autonómico sobre el planeamiento urbanístico.
STSJ Andalucía 03.03.2011	Alojamientos colectivos de temporeros en SNU.
STSJ Andalucía 23.05.2011	Autonomía local.
STSJ Andalucía 26.09.2011	Implantación de usos en suelos protegidos.
STSJ Andalucía 14.10.2011	Límites del control autonómico sobre el planeamiento urbanístico.
STSJ Cataluña 24.10.2011	Valoración del suelo rural.
STSJ Andalucía 04.11.2011	Clasificación de suelos de la Red Natura 2000.
STSJ Canarias 23.12.2011	Beneficio económico en la cuantificación de sanciones.
STSJ Andalucía 27.12.2011	Sanción por uso indebido de espacio forestal.
STSJ Andalucía 02.02.2012	Segregación del suelo no urbanizable.
STSJ Cataluña 10.02.2012	Nulidad de licencia en suelo protegido.
STSJ Madrid 13.03.2012	Uso cinegético de suelos protegidos.
STSJ Madrid 20.04.2012	PORN.
STSJ Andalucía 28.05.2012	PORN.
STSJ Comunidad Valenciana 23.07.2012	Procedente ampliación de ZEPA.
STSJ Región de Murcia 05.10.2012	Delimitación de zona arqueológica.
STSJ Andalucía 30.11.2012	Vivienda aislada en suelo no urbanizable.
STSJ Andalucía 21.01.2013	Discrecionalidad administrativa en suelo protegido.
STSJ Andalucía 15.02.2013	Suelo protegido por riesgo de inundación y erosión.
STSJ Castilla-La Mancha 17.04.2013	Suelo protegido por valores ecológicos y científicos.
STSJ Madrid 13.04.2013	Calificación de actividad en suelo protegido.

STSJ Castilla y León 10.05.2013	Suelo urbanizable colindante con Red Natura 2000.
STSJ Andalucía 06.09.2013	Proyecto de Actuación en Zona Arqueológica.
STSJ Madrid 20.09.2013	Restauración por daños ambientales.
STSJ Andalucía 04.11.2013	Vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable.
STSJ Andalucía 18.11.2013	Uso agrícola en espacio natural protegido.
STSJ Andalucía 05.12.2013	Compatibilidad de sanciones administrativas por distinto ámbito.
STSJ Madrid 18.03.2014	Restauración por daños ambientales.
STSJ Comunidad Valenciana 23.05.2014	Suelo protegido por infraestructuras.
STSJ Andalucía 05.06.2014	Discrecionalidad en la planificación.
STSJ Andalucía 06.06.2014	Vivienda en suelo no urbanizable.
STSJ Cataluña 29.07.2014	Nulidad de planeamiento por omisión de estudio de inundabilidad.
STSJ Andalucía 15.09.2014	Actividad extractiva en suelo no urbanizable.
STSJ Madrid 01.10.2014	Restauración de la legalidad urbanística infringida.
STSJ Cataluña 16.10.2014	Alojamiento colectivo de temporeros en suelo rural.
STSJ Aragón 17.10.2014	Suelo protegido por riesgos tecnológicos.
STSJ Castilla y León 28.10.2014	Suelo protegido por riesgo de inundación.
STSJ Andalucía 29.10.2014	<i>Non bis in ídem</i> en el procedimiento sancionador.
STSJ Andalucía 11.12.2014	Aplicación directa del PORN.
STSJ Comunidad Valenciana 20.01.2015	Alcance de la evaluación ambiental.
STSJ Andalucía 26.01.2015	Vivienda aislada en suelo no urbanizable.

STSJ Cataluña 31.03.2015	Nulidad de planeamiento por ordenación en contra de los estudios de inundabilidad.
STSJ Comunidad Valenciana 15.04.2015	Nulidad de prohibición total de uso extractivo PORN.
STSJ Canarias 18.04.2015	Deslinde de espacio protegido.
STSJ Castilla y León 29.05.2015	Uso ganadero en suelo protegido.
STSJ Comunidad Valenciana 30.06.2015	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.
STSJ Andalucía 13.07.2015	Suelo protegido por valores paisajísticos.
STSJ Andalucía 13.10.2015	Diferencia entre Proyecto de Actuación y licencia municipal.
STSJ Comunidad Valenciana 27.11.2015	Evaluación ambiental en PGOU.
STSJ Andalucía 14.01.2016	Alojamientos de temporeros en SNU requieren P. Actuación.
STSJ Andalucía 22.01.2016	Suelo protegido por valores agrícolas.
STSJ Andalucía 22.02.2016	Prestación compensatoria por uso del SNU.
STSJ Canarias 06.04.2016	Suelo protegido por valores agrícolas.
STSJ Aragón 13.06.2016	Uso cinegético de suelos protegidos.
STSJ Castilla y León 15.07.2016	Vivienda en suelo rural.
STSJ Andalucía 11.11.2016	Restauración de la legalidad urbanística infringida.
STSJ Andalucía 05.12.2016	Suelo protegido por erosión y desplazamientos.
STSJ Canarias 12.12.2017	Reserva Natural.
STSJ Andalucía 15.12.2016	Necesaria motivación para recalificar suelo protegido.
STSJ Castilla y León 27.12.2016	Uso ganadero en suelo protegido.
STSJ Andalucía 06.02.2017	Motivación de actuaciones en suelo no urbanizable.
STSJ Andalucía 08.02.2017	LIC no necesariamente suelo especialmente protegido.

STSJ Comunidad Valenciana 09.02.2017	Usos autorizables por PRUG.
STSJ Castilla-La Mancha 22.02.2017	Interpretación restrictiva de usos en suelo rústico.
STSJ Madrid 22.02.2017	Actividad calificada en suelo protegido.
STSJ Asturias 28.02.2017	Anulación PGOU por riesgos naturales.
STSJ Andalucía 31.03.2017	Suelo no urbanizable por valores paisajísticos.
STSJ Cantabria 05.04.2017	Prevalencia del planeamiento territorial.
STSJ País Vasco 21.04.2017	Descontaminación inviable para desarrollo urbanístico.
STSJ Región de Murcia 24.04.2017	Espacios naturales protegidos.
STSJ Castilla-La Mancha 26.04.2017	Necesaria publicación de planos de ordenación.
STSJ Andalucía 11.05.2017	LIC condiciona el planeamiento urbanístico.
STSJ Castilla y León 29.05.2017	Recalificación de suelo especialmente protegido.
STSJ Región de Murcia 08.06.2017	Espacios naturales protegidos en el planeamiento.
STSJ Islas Baleares 14.06.2017	Calificación de suelo como no urbanizable protegido.
STSJ Andalucía 06.07.2017	Parcelación en suelo no urbanizable.
STSJ Andalucía 20.07.2017	Plan de gestión ZEC no requiere zonificación.
STSJ Cataluña 04.09.2017	Evaluación ambiental de instrumentos de ordenación.
STSJ Andalucía 07.09.2017	Anula Plan de Protección del Corredor Litoral.
STSJ Andalucía 21.09.2017	Anula Plan de Protección del Corredor Litoral II.
STSJ Andalucía 21.09.2017	Anula Plan de Protección del Corredor Litoral III.
STSJ Andalucía 21.09.2017	Anula Plan de Protección del Corredor Litoral IV.
STSJ Región de Murcia 22.09.2017	Centro logístico en SNU

STSJ Región de Murcia 29.09.2017	Actuación de interés público en suelo no urbanizable.
STSJ Castilla y León 20.10.2017	Vivienda aislada en suelo no urbanizable.
STSJ Madrid 31.10.2017	Nulidad de limitaciones genéricas de usos.
STSJ Cantabria 10.11.2017	Acción pública para impugnación del planeamiento.
STSJ Cataluña 22.11.2017	Evaluación ambiental de Plan Especial Urbanístico.
STSJ Región de Murcia 23.11.2017	Ampliación de zona de servidumbre de policía en cauce.
STSJ Cataluña 28.11.2017	Nulidad de planeamiento por omisión de EAE.
STSJ Comunidad Valenciana 01.12.2017	PRUG vinculante sobre planificación urbanística.
STSJ Cataluña 07.12.2017	Red Natura 2000.
STSJ Galicia 13.12.2017	Plan de gestión de espacio natural Red Natura 2000.
STSJ Castilla-La Mancha 11.12.2017	Nulidad de instrumento de planificación general.
STSJ Andalucía 14.12.2017	Protección de zona declarada como LIC.
STSJ Madrid 15.12.2017	Nulidad de plan contrario a la evaluación ambiental.
STSJ Andalucía 18.12.2017	Evaluación ambiental de Plan Especial.
STSJ Andalucía 18.01.2018	Parcelación en suelo no urbanizable.
STSJ Región de Murcia 19.01.2018	Uso agrícola del suelo protegido.
STSJ Andalucía 25.01.2018	Nulidad de PGOU por omisión material de la EA.
STSJ Castilla y León 25.01.2018	Nulidad de instrumento de planificación sectorial.
STSJ País Vasco 12.02.2018	Nulidad de PGOU por omisión de informe sobre terrenos de alto valor agrológico.
STSJ Cataluña 12.02.2018	Delimitación de usos forestales.

STSJ País Vasco 21.02.2018	Nulidad de Plan Parcial por ausencia de EA.
STSJ Asturias 12.03.2018	Plan Territorial Especial del Suelo No Urbanizable de Costas.
STSJ Madrid 26.03.2018	Nulidad de modificación PGOU por omisión de la EA.
STSJ Comunidad Valenciana 12.04.2018	Afecciones a espacios de la Red Natura 2000.
STSJ Andalucía 26.04.2018	Posible clasificación de espacio natural como SGEL.
STSJ Andalucía 03.05.2018	Expropiación por declaración de espacio protegido.
STSJ Canarias 14.05.2018	Anulación parcial de instrumento de planificación.
STSJ Comunidad Valenciana 25.05.2018	Prohibición de alteración del uso forestal en terrenos incendiados.
STSJ Galicia 31.05.2018	Nulidad de planeamiento por omisión de EAE.
STSJ Cantabria 18.06.2018	Nulidad de PGOU por modificación no sometida a EA.
STSJ Extremadura 19.06.2018	Suelo urbano consolidado compatible con zona RN 2000.
STSJ Comunidad Valenciana 06.07.2018	Construcción de vivienda en suelo no urbanizable.
STSJ Madrid 25.07.2018	Restauración de la legalidad urbanística infringida.
STSJ Castilla-La Mancha 30.07.2018	Nulidad de procedimiento de ampliación de espacio protegido.
STSJ Andalucía 20.09.2018	Principio de no regresión del suelo protegido.
STSJ Comunidad Valenciana 15.11.2018	Uso agrícola del suelo protegido.
STSJ Extremadura 20.11.2018	Valoración de suelos rurales.
STSJ Andalucía 21.11.2018	Impugnación del PORN.
STSJ Castilla y León 07.12.2018	Uso ganadero del suelo protegido.
STSJ Aragón 18.12.2018	Indemnización por alteración del planeamiento.
STSJ Castilla y León 20.12.2018	Usos provisionales en zonas de flujo preferente.

STSJ Madrid 27.12.2018	Regulación específica de los PORN.
STSJ Galicia 15.01.2019	Competencia municipal en la ordenación visual del entorno.
STSJ Región de Murcia 25.01.2019	Nulidad de Actuación de Interés Regional.
STSJ Castilla y León 22.02.2019	Valoración de suelos rurales.

5. Audiencia Nacional

SAN 26.09.2017	Deslinde del dominio público marítimo-terrestre.
SAN 04.07.2018	Restauración de daños ambientales.
SAN 02.11.2018	Delimitación de la zona de servidumbre del DPMT.
SAN 19.02.2019	Indemnización por alteración del planeamiento.

6. Audiencias Provinciales

SAP Palencia 13.10.1998	Interpretación restrictiva de los tipos penales.
SAP Cádiz 22.12.1998	Edificación a efectos penales.
SAP Valencia 06.05.1999	Suelo no urbanizable a efectos penales.
SAP Valladolid 01.12.2000	Interpretación restrictiva de los tipos penales.
SAP Alicante 19.11.1999	Edificación a efectos penales.
SAP Pontevedra 03.01.2007	Afección material precisa para delito urbanístico.
SAP Málaga 30.11.2010	Construcción autorizable a efectos penales.
SAP Valencia 22.11.2011	Delito de incendio forestal en espacio protegido.
SAP Córdoba 24.01.2013	Delito urbanístico en caso de construcciones regularizables.
SAP Jaén 01.02.2013	Interpretación restrictiva de los tipos penales.

SAP Alicante 28.02.2012	Construcción autorizable a efectos penales.
SAP Valladolid 09.07.2014	Afección material precisa para delito urbanístico.
SAP Madrid 14.07.2014	Declaración de suelo protegido a efectos penales.
SAP Granada 13.07.2015	Prevaricación omisiva.
SAP Sevilla 08.10.2015	Efectos penales de los asimilados a fuera de ordenación.
SAP Castellón 14.01.2016	Construcción autorizable a efectos penales.
SAP Cáceres 30.12.2016	Urbanización a efectos penales.
SAP Sevilla 31.01.2017	Efectos penales de los asimilados a fuera de ordenación.
SAP Murcia 14.03.2017	Demolición de construcción por sentencia penal.
SAP Murcia 09.05.2017	Delito contra la ordenación del territorio.
SAP Madrid 16.10.2017	Demolición de construcción por sentencia penal.